

STAATSNOTSTAND UND PRESSEFREIHEIT
IM SCHWEIZERISCHEN RECHT

Dissertation

vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Rechtswissenschaften (Dr. jur.)

von
Rechtsanwalt
Klaus-Jürgen Mangold
aus Heidelberg

1972

1973

STAATSNOTSTAND UND PRESSEFREIHEIT
IM SCHWEIZERISCHEN RECHT

Dissertation

vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Rechtswissenschaften (Dr. jur.)

von
Rechtsanwalt
Klaus-Jürgen Mangold
aus Heidelberg

1972



Erstberichterstatter: Prof. Dr. Peter Schneider
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Walter Rudolf

Tag der mündlichen Prüfung: 18. April 1973

Meinen Eltern



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554415_0038

Inhaltsübersicht

	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XXVI
Einleitung	1

Teil I Das Staatsnotrecht
in der Schweiz

A. Die Entwicklung des Notrechts in der Zeit von 1914 - 1939	6
I. Das Notrecht während des Ersten Weltkrieges bis zur ersten Reform des Art. 89 BV	6
1) Vorbemerkung	6
2) Der Vollmachtenbeschluß vom 3.8.1914	7
a) Der Umfang der Vollmachten	8
b) Das Kontrollrecht der Bundesversammlung	8
c) Die Rechtsgrundlage des Beschlusses	9
3) Die Dringlichkeitspraxis der Bundesver- sammlung nach 1919	11
4) Die Reform des Art. 89 BV	13
II. Das Notrecht während des Zweiten Weltkrieges	15
1) Vorbemerkung	15
2) Der Vollmachtenbeschluß vom 30.8.1939	16
a) Der Inhalt des Beschlusses im Vergleich zum Vollmachtenbeschluß vom 3.8.1914	16
b) Die Kompetenzen des Bundesrates	20
c) Die Schranken der Vollmachtenerteilung	21

aa) Die Unantastbarkeit des Vollmachten-	
beschlusses	21
bb) Die zeitlichen Schranken	22
cc) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	22
d) Die Vollmachtenpraxis des Bundesrates	23
e) Die Kritik an der Vollmachtenpraxis	25
III. Die verfassungsrechtliche Diskussion über	
die Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939	26
1) Vorbemerkungen	26
2) Die Notrechtskompetenz der Bundesversamm-	
lung im allgemeinen	27
a) Die Bundesversammlung als Rechtsgrund-	
lage	27
b) Die Inanspruchnahme anderer	
Rechtsgrundlagen	28
3) Zusammenfassung	30
IV. Die richterliche Kontrolle des Notrechts	31
1) Die Überprüfbarkeit des Vollmachtenbe-	
schlusses von 1914	31
2) Die Überprüfbarkeit des Vollmachtenbe-	
schlusses von 1939	32
3) Die Überprüfbarkeit der auf den Vollmach-	
tenbeschlüssen beruhenden Notverordnungen	
des Bundesrates	33
a) Die Rechtssprechung des Bundesgerichts	33
b) Die Kritik an der Rechtssprechung des	
Bundesgerichts	34
aa) Die im Schrifttum vertretenen Auf-	
fassungen	34
bb) Eigene Stellungnahme	36
V. Die parlamentarische Kontrolle des Notrechts	37

B. Die geltenden Rechtsgrundlagen des Notstandsrechts	40
I. Art. 89bis BV	40
1) Vorbemerkungen	40
2) Der Inhalt des Art. 89bis BV im Vergleich zur alten Rechtslage	43
a) Art. 89bis Abs. 1 BV	43
b) Art. 89bis Abs. 2 und 3 BV	44
aa) Die Behandlung des verfassungskonformen Bundesbeschlusses	45
bb) Die Behandlung des contrakonstitutionellen Bundesbeschlusses	47
3) Die staatsrechtliche Bedeutung des Art. 89bis BV	48
a) Art. 89bis BV als Regelung des staatlichen Notstandes	48
b) Art. 89bis Abs. 3 BV als Kompetenznorm	50
c) Das Problem der Ausschließlichkeit der in Art. 89bis BV getroffenen Regelung	53
4) Die Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939 und Art. 89bis BV	57
5) Die Notrechtspraxis in der Zukunft	57
II. Das selbständige Notverordnungsrecht des Bundesrates	58
1) Vorbemerkungen	58
2) Die Zulässigkeit des Notverordnungsrechts in Rechtssprechung und Literatur	60
a) Die Auffassung des Bundesgerichts	60
b) Die im Schrifttum vertretenen Meinungen	62
aa) Die Verneinung des Notverordnungsrechts	62
bb) Die Bejahung des Notverordnungsrechts	63
cc) Eigene Stellungnahme	64
3) Der Umfang des Notverordnungsrechts	65

4) Die richterliche Kontrolle des Notverordnungs-	
rechts	67
III. Das Requisitionsrecht	67
IV. Das Notverordnungsrecht der Kantone	70
V. Das Interventionsrecht	72
1) Vorbemerkungen	72
2) Der Inhalt und die Durchführung der	
Intervention	73
3) Der Umfang des Interventionsrechts	74

<u>Teil II</u>	<u>Die Pressefreiheit</u>	
	<u>und ihre Beschränkung</u>	
	<u>durch das Notrecht</u>	76

<u>A. Die Pressefreiheit im Normalzustand</u>	76
I. Die Rechtsgrundlagen der Pressefreiheit	76
II. Das Wesen der Pressefreiheit	78
1) Das Schutzobjekt der Pressefreiheit	78
a) Der Schutzbereich im allgemeinen	78
b) Die Einschränkung durch die Rechtsspre-	
chung des Bundesgerichts	79
2) Die rechtliche Natur der Pressefreiheit	80
III. Die Maßnahmen beim Mißbrauch der Pressefreiheit	81
1) Vorbemerkungen	81
2) Die Maßnahmen im einzelnen	83
a) Die öffentlich-rechtlichen Maßnahmen	
und der Rechtsschutz der Presse	83
aa) Allgemeines	83
bb) Die Zuständigkeit der Kantone	83
cc) Die Zuständigkeit des Bundes	86
dd) Der Rechtsschutz der Presse	89

b) Die strafrechtlichen Maßnahmen	91
IV. Die Reformbestrebungen im Presserecht	92
B. Die Einschränkungen der Pressefreiheit durch das Notrecht	94
I. Das Pressenotrecht während des Ersten Weltkriegs	94
1) Vorbemerkungen	94
2) Die Kontrolle militärischer Nachrichten	95
a) Die Rechtsgrundlage	95
b) Die Organisation und Ausübung der Kon- trolle	96
3) Die Kontrolle politischer Nachrichten	97
a) Der Beginn der Kontrolle	97
b) Die ersten Maßnahmen gegen die Presse	99
c) Die Heranziehung der Kantone zur Presse- überwachung	100
d) Die Verschärfung der Pressekontrolle	102
4) Die Neuregelung des Pressenotrechts durch den BRB vom 27.7.1915	103
a) Die Beteiligung der Presse	103
b) Die Kompetenzzentrennung zwischen Presse- kontrollkommission und Bundesrat	105
c) Die Ausübung der Kontrolle durch die Kommission im einzelnen	106
aa) Die Einführung der Ordnung	106
bb) Die Sequestration	108
cc) Die Vorprüfung von Nachrichten	109
dd) Die Maßnahmen der Kommission im einzelnen	109
ee) Kritik	111
5) Die Einflußnahme auf die Presse durch die Reglementierung des Papierbedarfs	111

6) Der Abbau des Pressenotrechts	113
II. Die Einschränkung der Pressefreiheit durch den BRB vom 26.3.1934	114
1) Die Entstehungsgeschichte des Beschlusses	114
2) Die Regelung der Kontrolle im einzelnen	117
3) Bildung und Tätigkeit der Konsultativen Pressekommission	119
4) Die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses	122
III. Das Pressenotrecht während des Zweiten Weltkriegs	124
1) Vorbemerkungen	124
a) Die Bedrohung der schweizerischen Neutralität	124
b) Die ersten Maßnahmen	126
c) Die Eigenmaßnahmen der Presse	127
2) Die Organisation der Presseüberwachung durch den Bundesrat	129
a) Die Vorbereitungsmaßnahmen	129
b) Die Organisation der Abteilung Presse und Funkspruch	130
c) Der Bundesratsbeschluß vom 8.9.1939	131
d) Die Änderung der Organisation der Kontrolle durch den BRB vom 31.5.1940	133
aa) Die Entstehungsgeschichte	133
bb) Die Neuregelung im einzelnen	134
e) Die Neuregelung der Organisationsvorschriften durch den BRB vom 31.12.1941	136
aa) Die Entstehungsgeschichte	136
bb) Die Übernahme der Pressekontrolle durch den Bundesrat	138
f) Die Neuregelung der Gründungs- und Konzessionsbestimmungen	139
g) Die Regelung für ausländische Druckschriften	140

3) Die Ausübung der Pressekontrolle	141
a) Vorbemerkungen	141
b) Grunderlaß, Kommentar und Weisungen im einzelnen	141
aa) Der Grunderlaß	141
bb) Der Kommentar	143
cc) Die Weisungen	144
dd) Die organisatorische Systematik dieser Maßnahmen	145
c) Die verschiedenen Bereiche der Presse- kontrolle	146
aa) Der außenpolitische Bereich	146
bb) Der militärische Bereich	151
cc) Der wehrwirtschaftliche Bereich	154
d) Die Ausübung des Pressenotrechts in Zahlen	155
4) Der Rechtsschutz der Presse	157
a) Das Beschwerderecht nach dem BRB vom 8.9.1939	157
aa) Bei einschneidenden Maßnahmen	157
bb) Bei leichten Maßnahmen	159
b) Die Rechtslage nach dem Inkrafttreten des BRB vom 31.5.1940	159
aa) Der Rechtsschutz gegenüber leichten Maßnahmen	159
bb) Der Rechtsschutz gegenüber schweren Maßnahmen	160
c) Die Rekurspraxis in Zahlen	161
d) Die Mängel des Rechtsschutzes	163
5) Der Abbau der Pressekontrolle	164
6) Zusammenfassung und Kritik	165
C. <u>Das Pressenotrecht in der Zukunft</u>	169

Literaturverzeichnis

- Abteilung Presse und Funkspruch (Hersg.) Kompendium des schweizerischen Pressenotrechts vom 30.3.1943 mit Nachträgen, Bern, 1943
(zit.: Kompendium)
- dies. Pressenotrecht vom 15.12.1944, Bern, 1944
(zit.: Sammlung Pressenotrecht)
- Albrecht, Kurt Neutralität und Presse, die publizistische Haltung der Schweiz während I. Kriegsjahres 1939/40 und ihre völkerrechtliche Bedeutung; ohne Angabe von Erscheinungsort und -jahr
(zit.: Albrecht)
- Ammann, Klaus Pressefreiheit und Pressenotrecht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1944, S. 73 ff und S. 88 ff
(zit.: Ammann)
- Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (herausg. von F.T. Wahlen) Zit.: Wahlen-Katalog; ohne Angabe von Erscheinungsort und -jahr
- Aubert, Jean-Francois Traité de droit constitutionnel suisse, Paris - Neuchâtel, 1967, 2 Bände
(zit.: Aubert, Droit Constitutionnel I/II)
- ders. Le rapport des forces entre l'assemblée fédérale et le Conseil Fédéral de 1848 à nos jours, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften, 1967, S. 95 ff
(zit.: Aubert, Le rapport des forces)
- Auer, J. Die Papierrationierung der Presse in den Kriegsjahren 1917 - 1919, in: Das Buch der schweizerischen Zeitungsverleger, 1924 - 1925, Zürich, 1925, S. 295 ff
(zit.: Auer)

- Ballreich, Hans Das Staatsnotrecht in der Schweiz, in:
Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich,
Großbritannien, Italien, den Niederlanden,
der Schweiz und den Vereinigten Staaten von
Amerika (Beiträge zum ausländischen öffent-
lichen Recht und Völkerrecht, Heft 11, Köln
und Berlin, 1955, S. 118 ff
(zit.: Ballreich)
- Bayer, Hermann-Wil- Notstandsverfassung und Rechtsvergleichung, in:
fried Zeitschrift für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht, Bd. 28 (1968) S. 608 ff
(zit.: Bayer)
- Beer, Oskar Der rechtliche Schutz des Zeitungsinhalts,
Diss., Zürich, 1930
(zit.: Beer)
- Bettermann, Karl- Die Notstandsentwürfe der Bundesregierung
August in: Der Staatsnotstand, Vorträge gehalten
im Sommer-Semester 1964, herausg. von Ernst
Fraenkel, Berlin, 1965, S. 190 ff
(zit.: Bettermann)
- Bonjour, Edgar Geschichte der schweizerischen Neutralität,
4 Bände, Basel und Stuttgart, 1965 - 1970
(zit.: Bonjour I - IV)
- Burel, Denis Territorialdienst, Bindeglied zwischen Militär
und Zivil, in: NZZ Nr. 221 vom 14.5.1971, S.27
(zit.: Burel)
- Bossard, Damian Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und
Bundesrat, Diss., Zürich, 1909
(zit.: Bossard)
- Bourquin, Jaques La liberté de la presse, Diss., Lausanne,
1950
(zit.: Bourquin)
- Bretscher, Willy Bemerkungen zur Geschichte der schweizerischen
Pressepolitik, in: Festgabe für Karl Weber zum
70. Geburtstag, Zürich, 1950, S. 59 ff
(zit.: Bretscher)
- Broye, Eugene La censure politique et militaire en
Suisse pendant la guerre des 1914 - 1918,
ohne Angabe von Erscheinungsort und - jahr
(zit.: Broye)

- Brunner, Hans Die Überprüfung der Rechtsverordnungen des Bundes auf ihre Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Diss., Bern, 1953
(zit.: Brunner)
- Bundesrat
(Herausg.) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 - 1945, vom 27.12.1946, in: BBl 1947 I S. 113 ff
(zit.: Pressebericht)
- Burckhardt,
Walter Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern, 1931
(zit.: Burckhardt, Kommentar)
- ders. Einige Gedanken zum Notrecht, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 35 n.F., 1916, S. 618 ff
(zit.: Burckhardt, Gedanken zum Notrecht)
- ders. Notrecht statt Dringlichkeit, Gutachten, in: Die Tat, vom 28.1.1938
(zit.: Burckhardt, Gutachten)
- ders. Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und Verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesverwaltung seit 1903, Band 2, Frauenfeld, 1930
(zit.: Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht)
- Christinger,
Raymond Le développement de la presse et son influence sur la responsabilité de l'état, Diss., Genf, 1944
(zit.: Christinger)
- Deutscher Presse-
rat
(Herausg.) Tätigkeitsberichte, 1964, 1966, 1967; Bad Godesberg, 1965, 1967, 1968
(zit.: Deutscher Presserat, Tätigkeitsbericht 1964/1966/1967)
- Dreifuß, Eric Die Schweiz und das Dritte Reich, vier deutschschweizerische Zeitungen im Zeitalter des Faschismus, Frauenfeld, 1971
(zit.: Dreifuß)
- Dürrenmatt, Peter Wie frei ist die Presse? Grundlagen moderner Publizistik am Beispiel Schweiz, Bern - Stuttgart, 1971
(zit.: Dürrenmatt)

- Eichenberger, Kurt Die oberste Gewalt im Bunde, Diss.,
Bern, 1949
(zit.: Eichenberger)
- Ernst, Alfred Die Schranken der Pressefreiheit, Diss.,
Bern, 1945
(zit.: Ernst)
- Favre, Antoine Droit Constitutionnel Suisse, Fribourg,
1966
(zit.: Antoine Favre)
- Favre, John Le droit de nécessité de l'état, Diss.,
Neuchâtel, 1937
(zit.: John Favre)
- Feldmann, Marcus Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit
in der Schweiz, in: Die Schweizer Presse,
Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum
des Vereins der Schweizer Presse, Luzern,
1933, S. 123 ff
(zit.: Feldmann, Grundlagen und Grenzen der
Pressefreiheit)
- ders. Pressefreiheit und Neutralität, 1943
(zit.: Feldmann, Pressefreiheit und
Neutralität)
- ders. Pressepolitik und Presserecht in der
Schweiz, in: Festgabe zum 70. Geburts-
tag von Oskar Wettstein, Zürich, 1936,
S. 49 ff
(zit.: Feldmann, Pressepolitik und Presse-
recht)
- ders. Über die Entwicklung der Pressefreiheit,
in: Zeitschrift des Berner Juristenvereins,
1937, S. 1 ff
(zit. Feldmann, Entwicklung der Pressefrei-
heit)
- ders. Zur Lage der Schweiz nach vier Kriegsjahren,
in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch,
1944, S. 9 ff
(zit.: Feldmann, die Schweiz nach vier
Kriegsjahren)
- ders. Zur Reform des schweizerischen Presserechts,
in: Zeitschrift für schweizerisches Presse-
recht, 1948, Bd. 67, S. 1 a ff
(zit.: Feldmann, Reform des Presserechts)

- Feldmann, Marcus Preßfreiheit und Staatsschutz, in: Festgabe für Karl Weber zum 70. Geburtstag, Zürich, 1950, S. 17 ff
(zit.: Feldmann, Pressefreiheit und Staatsschutz)
- Fleiner, Fritz Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen, 1923
(zit.: Fleiner, Bundesstaatsrecht)
- ders. Die Dringlichkeitsklausel, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1927, S. 577 ff
(zit.: Fleiner, Dringlichkeitsklausel)
- Fleiner - Giacometti Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, 1949
(zit.: Fleiner - Giacometti)
- Folz, Hans-Ernst Staatsnotstand und Notstandsrecht, Diss., Köln, 1962
(zit.: Folz)
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München - Berlin, 1961
(zit.: Forsthoff)
- Frey, Siegfried Notstandsgesetzgebung und Presse; Vortrag, gehalten anlässlich der Veranstaltung des Deutschen Presserates am 30.1.1962, Sonderdruck, herausg. vom Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag, 1962
(zit.: Frey)
- Frisch, Max Wilhelm Tell für die Schule, Frankfurt, 1971
(zit.: Frisch)
- Gerth, Karl-Heinz Der Staatsnotstand im französischen Recht, Diss., Mainz, 1968
(zit.: Gerth)
- Giacometti, Z. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts, Zürich, 1933
(zit.: Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit)
- ders. Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, in: Schweizerische Hochschulzeitung, 1942, Heft 3
(zit.: Giacometti, Die gegenwärtige Verfassungslage)

- Giacometti, Z. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, in: Festgabe für F. Fleiner zum 70. Geburtstag, Zürich, 1937, S. 45 ff
(zit.: Giacometti, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis)
- ders. Rechtsstaat und Notrecht, Sonderdruck aus dem Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich, 1950
(zit.: Giacometti, Rechtsstaat und Notrecht)
- ders. Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich, 1945
(zit.: Giacometti, Vollmachtenregime)
- ders. Der neue Notrechtsartikel der Bundesverfassung (Art. 89bis Abs. 3 BV); in: Schweizerische Juristenzeitung, 1950 (Bd. 46), S. 84 ff
(zit. Giacometti, Der neue Notrechtsartikel)
- ders. Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich, 1941
(zit. Giacometti, Staatsrecht der Kantone)
- ders. Das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaat, in: Festgabe für F. Fleiner zum 60. Geburtstag, 1927, S. 368 ff
(zit.: Giacometti, Rechtsverordnungsrecht)
- ders. Die staatsrechtliche und staatspolitische Bedeutung des neuen Art. 89bis der Bundesverfassung; in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 2116 vom 17.10.1949, S. 5 ff
(zit.: Giacometti, Die staatsrechtliche Bedeutung des neuen Art. 89bis BV)
- ders. Die Abwertung des schweizerischen Verfassungsbegriffes; in: Sonntagsblatt der Basler Nachrichten, 1942, Nr. 46
(zit.: Giacometti, Die Abwertung des Verfassungsbegriffes)
- ders. Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates; in: Schweizerische Juristenzeitung, 1934/35 (Bd. 31), S. 257 ff
(zit.: Giacometti, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht)

- ders. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrechts des Bundesrats; in: Schweizerische Juristenzeitung, 1934/35 (Bd. 31), S. 369 ff
(zit.: Giacometti, Zur Verfassungsmäßigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrechts des Bundesrats)
- ders. Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der Eidgenossenschaft in den Jahren 1921 - 1928; in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1928 (Bd. 16), S. 327 ff
(zit.: Giacometti, Die Fortbildung des öffentlichen Rechts)
- Gnehm, Walter Das eidgenössische Interventionsrecht, Diss., Zürich, 1912
(zit.: Gnehm)
- Grete, Ulrich Der Begriff des Neutralitätsdienstes im schweizerischen Staatsrecht, Diss., Zürich, 1969
(zit.: Grete)
- Guhl, Theo Bundesgesetz, Bundesbeschluß und -verordnung nach schweizerischen Staatsrecht, Basel, 1908
(zit.: Guhl)
- Gygi, Fritz Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, Bern, 1969
(zit.: Gygi)
- Hablützel, Jakob Die Pressefreiheit im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtssprechung; in: Vereinsbericht des zürcherischen Juristenvereins, 1941 - 1943, S. 24 ff
(zit.: Hablützel)
- Haefliger, René Die Versorgung der Schweizer Presse mit Zeitungsdruckpapier, Diss., Basel 1952
(zit.: Haefliger)
- Haflinger, Arthur Die staatsrechtliche Bedeutung des Bundesbeschlusses, Diss., Bern, 1943
(zit.: Haflinger)
- Halm, Fritz Die Kriegswirtschaft als Teil der Gesamtverteidigung; in: NZZ Nr. 228 vom 18.5.1971
(zit.: Halm)

- Harrison Government and Press in France during the Algerian war; in: The American Political Science Review, VOCL VIII, June 1964, S. 270 ff. (zit.: Harrison)
- Hefti, Markus Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommissionen der eidgenössischen Räte im II. Weltkrieg und in der Nachkriegszeit, Diss., Zürich, 1949 (zit.: Hefti)
- Hesse, Konrad Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe, 1968 (zit.: Hesse)
- His, Eduard Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Beschlusses vom 3.8.1914 und der bundesrätlichen Notmaßnahmen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 36 n.F., S. 287 ff (zit.: His)
- Huber, Hans Schwierigkeiten der Notstandsgesetzgebung, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, Aarau, 1942, S. 39 ff (zit.: Hans Huber, Schwierigkeiten der Notstandsgesetzgebung)
- ders. Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1936, S. 1 a ff (zit.: Hans Huber, Individuelle Verfassungsrechte)
- ders. Anhörung zu dem Thema: "Rechtsvergleichende Darstellung des ausländischen Notstandsrechts"; in: Protokoll der 4. öffentlichen Informations-sitzung des Rechts- und Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 7.12.1967; Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Rechtsausschuß, Protokoll Nr. 60, S. 17 ff (zit.: Hans Huber, Anhörungsprotokoll)
- ders. Die Verfassungslage nach dem 11.9.1949; in: Neue Zürcher Zeitung vom 16.10.1949 Nr. 2106 (zit.: Hans Huber, Verfassungslage nach dem 11.9.1949)
- ders. Verletzung militärischer Geheimnisse, Pressefreiheit und parlamentarische Unverantwortlichkeit, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 158 vom 7.4. 1970 (zit.: Hans Huber, Verletzung militärischer Geheimnisse)

- Huber, Harald Zur Problematik des Dringlichkeitsartikels der Bundesverfassung, in: Schweizerische Juristenzeitung, 1946, S. 81 ff
(zit.: Harald Huber)
- Huber, Johannes Parlamentarische Kontrolle in der Kriegszeit, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, Aarau 1944, S. 34 ff
(zit.: Johannes Huber)
- Huber, Rudolf Zum Begriff der Pressefreiheit nach schweizerischem Recht, Diss., Bern, 1891
(zit.: Rudolf Huber)
- Hungerbühler, Helmut Der dringliche Bundesbeschluß unter besonderer Berücksichtigung der Praxis der Bundesversammlung, Diss., Zürich, 1951
(zit.: Hungerbühler, Der dringliche Bundesbeschluß)
- ders. Rechtsstaat und Notrecht, Sonderabdruck aus dem Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1950
(zit.: Rechtsstaat und Notrecht)
- Jaccottet, Georges Le réforme du droit de la presse en Suisse; in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1948, S. 123 a ff
(zit.: Jaccottet)
- Institut International de la Presse (herausg.) Les pressions du Pouvoir sur la presse; Heft 4 der Etudes des l'Institut International de la Presse, 1955
(zit.: Etudes)
- Kägi, werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staats, Zürich, 1945
(zit.: Kägi)
- Kapani, Münici Les pouvoirs extraordinaires de l'Executif en temps de guerre et de crise nationale, Etude de Droit comparé entre les pouvoirs extraordinaires des gouvernements de la Suisse, de la Grande - Bretagne et des Etats - Unis, Diss., Genf, 1949
(zit.: Kapani)
- Kelsen, Hans Reine Rechtslehre, Leipzig und wien, 1934
(zit.: Kelsen)

- Kieser, Rolf Englands Appeasementpolitik und der Aufstieg des Dritten Reiches im Spiegel der britischen Presse (1933 - 1939) ein Beitrag zur Vorgeschichte des Zweiten Weltkrieges, Diss., Zürich, 1964
(zit.: Kieser)
- Kimche, John General Guisans Zweifrontenkrieg, Die Schweiz zwischen 1939 und 1945, Frankfurt - Berlin, 1967
(zit.: Kimche)
- Knecht, William Der Begriff der äusseren Sicherheit und der Unabhängigkeit nach der schweizerischen Bundesverfassung, Diss., Zürich, 1959
(zit.: Knecht)
- Koelliker, Jean Liberté et statut de la presse, Proposition sur une législation nouvelle, Diss., Lausanne, 1955
- Kuhne, Fritz Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane, Diss., Zürich, 1941
(zit.: Kuhne)
- Kurz, Hans - Rudolf Dokumente des Aktivdienstes, Frauenfeld, 1965
(zit.: Kurz, Dokumente des Aktivdienstes)
- Leroy, Paul L'organisation constitutionnelle et les crises, Diss., Paris, 1966
(zit.: Leroy)
- Liminana, Paul L'état et l'information, Diss., Paris, 1967
(zit.: Liminana)
- Löffler, Martin Presserecht, Kommentar; Bd. I, 2. Aufl., 1969; Bd. II, 2. Aufl., 1968
(zit.: Löffler I/II)
- Luchsinger, Fred Die Neue Zürcher Zeitung im Zeitalter des Zweiten Weltkrieges, 1930 - 1945, Zürich, 1955
(zit.: Luchsinger)
- Mäusli, Heinz-walter Die dringlichen Bundesbeschlüsse nach Art. 89 bis BV, Diss., Zürich, 1960
(zit.: Mäusli)
- Manuel, André Les Pleins - pouvoirs en droit public fédéral suisse, Diss., Lausanne, 1953
(zit.: Manuel)

- Marti, Hans Der Vollmachtenbeschluß vom 30.8.1939, Zürich, 1944
(zit.: Marti, Vollmachtenbeschluß)
- ders. Dringlichkeit und Notrecht (Der neue Art. 89bis BV); in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1950 (Bd. 69), S. 165 ff
(zit.: Marti, Dringlichkeit und Notrecht)
- ders. Das Notverordnungsrecht des Bundesrates, Zürich, 1944
(zit.: Marti, Notverordnungsrecht)
- ders. Die staatsrechtliche Beschwerde, 2. Aufl., 1971, Basel - Stuttgart
(zit.: Marti, Die staatsrechtliche Beschwerde)
- ders. Warum eine Militärgerichtsbarkeit? in: NZZ Nr. 436 vom 19.9.1971, S. 37
(zit.: Marti, Militärgerichtsbarkeit)
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl., München, 1971
(zit.: Mainz)
- Maunz-Dürig-Herzog Kommentar zum Grundgesetz, München - Berlin,
(zit.: Maunz-Dürig-Herzog)
- Meyer, Robert Die Haftung des Bundes bei militärischer Requisition, Schweizerische Juristenzeitung, 1942/1943, S. 337 ff
(zit.: Robert Meyer)
- Meyer, Werner und Eisenhut, H. Beschwerdeschrift gegen den Entscheid der Pressekommission der Abteilung Presse und Funkspruch im Armeestab vom 20.5.1942 betr. Verbot der Zeitungen "Die Front" und "Grenzbote" auf die Dauer von vier Monaten, Schaffhausen, 1942
(zit.: Meyer - Eisenhut)
- Milton, John Rede für die Pressefreiheit und gegen die Zensur, AEROPAGITICA, 1644, übersetzt von H. Fleig, Basel, 1944
(zit.: Milton)
- Mossdorf, Albert Zivile Kriegsvorkehr im kantonalen Bereich; in: NZZ Nr. 165 vom 19.6.1971
(zit.: Mossdorf)
- Nef, Hans Sinn und Schutz verfassungsmäßiger Gesetzgebung und rechtmäßiger Verwaltung im Bunde, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1950 (Bd. 69 n.F.) S. 133 a ff
(zit.: Hans Nef, Sinn und Schutz verfassungsmäßiger Gesetzgebung)

- Nef, Hans Die Fortbildung der schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1923 - 1953, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, n.F., Bd. 4, Tübingen, 1955, S. 355 ff
(zit.: Hans Nef, Fortbildung der Bundesverfassung)
- Nef, Max Geheimnisschutz und Geheimnisverrat; in: NZZ Nr. 202 vom 26.7.1971
(zit.: Max Nef, Geheimnisschutz und Geheimnisverrat)
- ders. Die notrechtliche Presseordnung und ihre Handhabung in der Schweiz; in: Zeitungs - Verlag und Zeitschriften - Verlag, 1960, S. 1621 ff
(zit.: Max Nef, Notrechtliche Presseordnung)
- ders. Militärisches Geheimnis und öffentliche Aufklärung; in: Festschrift für Karl Weber zum 70. Geburtstag, Zürich, 1950, S. 106 ff
(zit.: Max Nef, Militärisches Geheimnis)
- ders. Die Pressefreiheit und ihre Beschränkung; in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, Aarau, 1942, S. 31 ff
(zit.: Max Nef, Pressefreiheit und ihre Beschränkung)
- ders. Schweizerisches Pressenotrecht; in: Festschrift zum 75 - jährigen Bestehen des Vereins der Schweizer Presse, 1933 - 1958, Bern, 1958, S. 55 ff
(zit.: Max Nef, Pressenotrecht)
- ders. Ausgewählte Kapitel aus dem schweizerischen Presserecht, Zürich, 1958
(zit.: Max Nef, Presserecht)
- ders. Die Schweizer Presse im Abwehrkampf, in: Die Schweiz im II. Weltkrieg; herausg. von H. R. Kurz, Thun, 1959, S. 345 ff
(zit.: Max Nef, Schweizer Presse im Abwehrkampf)
- Padel, Gerd Die politische Presse der deutschen Schweiz und der Aufstieg des Dritten Reiches 1933 - 1939. Ein Beitrag zur Geschichte der geistigen Landesverteidigung, Diss., Zürich, 1951
(zit.: Padel)

- Pestalozzi, Richard Die Notgesetzgebung, Diss., Zürich, 1944
(zit.: Pestalozzi)
- Pointet, Pierre-Jean La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, Diss., Neuchâtel, 1945
(zit.: Pointet)
- Python-Düby-Panchaud Rechtsgutachten (unveröffentlicht) über den Dringlichkeitsartikel der Bundesverfassung; wiedergegeben in: NZZ Nr. 2038 vom 29.10.1958
(zit.: Python-Düby-Panchaud)
- Quaritsch, H. Anhörung zu dem Thema "Rechtsvergleichende Darstellung des ausländischen Notstandsrechts"; in: Protokoll der 4. öffentlichen Informationssitzung des Rechts- und Innenausschusses des deutschen Bundestags vom 7.12.1967; Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Rechtsausschuß, Protokoll Nr. 60, S. 31 ff
(zit.: Quaritsch)
- Reber, Kurt Das Notrecht des Staates, Diss., Bern, 1958
(zit.: Reber)
- Regi, Conradin Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung, Diss., Bern, 195
(zit.: Regi)
- Riesen, Armin Pressefreiheit - III - Aufhebungen der Beschränkungen während des Krieges, in: Schweizerische Juristische Karthotek, Nr. 322 a
(zit.: Riesen)
- Roeber, Horst Zum Artikel 5 des Grundgesetzes; in: Bulletin der Bundesregierung vom 22.6.1965, Nr. 104, S. 844 ff
(zit.: Roeber)
- Rohls, Jan Der Begriff der Presse in der deutschen Gesetzgebung seit 1814 - mit einer vergleichenden Betrachtung der Rechtslage in Frankreich, Österreich und der Schweiz, Diss., Frankfurt, 1969
(zit.: Rohls)
- Ruck, Erwin Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl., 1957, Zürich
(zit.: Ruck)

- Sartorius, Karl Die gemischte pressepolitische Kommission des schweizerischen Zeitungsverlegerverbandes und des Vereins der Schweizer Presse, in: Festgabe für Karl Weber zum 70. Geburtstag, Zürich, 1950, S. 68 ff
(zit.: Sartorius)
- Scherrer, Rudolf Die Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht, dargestellt auf Grund der staatsrechtlichen Rechtssprechung des schweizerischen Bundesgerichts, Diss., Zürich, 1929
(zit.: Scherrer)
- Schindler, Dieter Das Presserecht in der Kriegszeit, in: Schweizerische Juristenzeitung, Bd. 39, S. 477 ff
(zit.: Schindler, Presserecht in der Kriegszeit)
- ders. Die selbständige Polizeiverordnung nach schweizerischem Staatsrecht, in: Schweizerische Juristenzeitung, Bd. 31 (1934/35), S. 305 ff
(zit.: Schindler, Die selbständige Polizeiverordnung)
- ders. Die verfassungspolitische Lage; in: Zur Lage der Schweiz im Jahre 1940, Sonderdruck aus dem September- und Novemberheft 1940 der Neuen Schweizer Rundschau, Zürich, 1940, S. 7 ff
(zit.: Schindler, Verfassungspolitische Lage)
- ders. Notrecht und Dringlichkeit, Separatabdruck aus der NZZ Nr. 1669, 1671, 1673 (1942), Zürich, 1942
(zit.: Schindler, Notrecht und Dringlichkeit)
- Schneider, Franz Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München, 1962
(zit.: Franz Schneider)
- Schneider, Peter Die Übertragung rechtssetzender Gewalt in der Schweiz, in: Die Übertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt, 1952, S. 373 ff
(zit.: Schneider, Die Übertragung rechtssetzender Gewalt)
- ders. Ausnahmezustand und Norm, eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt, Stuttgart, 1957
(zit.: Schneider, Ausnahmezustand und Norm)
- ders. Pressefreiheit und Staatssicherheit, Mainz, 1968
(zit.: Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit)

- ders. Recht und Macht, Gedanken zum modernen Verfassungsstaat, Mainz, 1970
 (zit.: Schneider, Recht und Macht)
- ders. Prinzipien der Verfassungsinterpretation; in: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 20 (1963), S. 1 ff
 (zit.: Schneider, Verfassungsinterpretation)
- ders. Das Problem des Notrechts und Art. 89bis BV, NZZ Nr. 1487 vom 26.6.1953, S. 5
 (zit.: Schneider, Das Problem des Notrechts)
- ders. Die Pressefreiheit als Individualrecht und als institutionelles Recht, Wiedergabe eines Vortrages vor der Juristischen Fakultät der Universität Basel; in: Basler Nachrichten Nr. 214 vom 24.5.1963
 (zit.: Schneider, Pressefreiheit)
- ders. Widerstandsrecht und Rechtsstaat, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 89 (1964), S. 1 ff
 (zit.: Schneider, Widerstandsrecht)
- ders. Notstandsrecht, in: Evangelisches Staatslexikon, herausg. von H. Kunst und S. Grundmann, i.V.m. W. Schneemelcher und R. Herzog, Stuttgart - Berlin, 1966, Sp. 1374 ff
 (zit.: Schneider, Notstandsrecht)
- ders. Rechtsstaat und Staatsnotrecht; in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristenkommission, Tagung am 20. und 21. November 1959 in Bad Godesberg (Ansprachen und Referate), S. 10 ff
 (zit.: Schneider, Rechtsstaat und Staatsnotrecht)
- ders. Die Grenzen des Naturrechts; in: Festschrift für Gebhard Müller, herausg. von Theo Ritterspach und Willi Geiger, Tübingen, 1970, S. 435 ff
 (zit.: Schneider, Die Grenzen des Naturrechts)
- Schneider, Die Verordnung im Rechtsstaat, Diss.,
Walter Zürich, 1918
- Schürch, Ernst Als die Freiheit in Frage stand, Bern, 1946
 (zit.: Schürch)
- Schürmann, Referendumsdemokratie und Verfassungsrechtspflege, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1950, S. 354 ff
 (zit.: Schürmann)

- Schwarz, Urs Die Presse als Glied der Landesverteidigung, Zürich, 1946
(zit.: Schwarz, Landesverteidigung)
- ders. Pressezensur im Zweiten Weltkrieg: Das Beispiel Englands, in: Festschrift für Karl Weber zum 70. Geburtstag, Zürich, 1950, S. 90 ff
(zit.: Schwarz, Pressezensur)
- Schweizerische Bundeskanzlei Wappen, Siegel und Verfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1948
(Herausg.) (zit.: Verfassung)
- Senn, Hans Die Armee im Rahmen der Gesamtverteidigung; in: NZZ Nr. 209 vom 7.5.1971, S. 23
(zit.: Senn)
- Speiser, Thomas-M. Vom Notrecht in der Demokratie, Der neue Artikel 89bis der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich, 1953
(zit.: Speiser)
- Spühler, Karl Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss., Zürich, 1962
(zit.: Spühler)
- Sulzer, Walter Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluß nach Art. 89 der Bundesverfassung, Diss., Zürich, 1932
(zit.: Sulzer)
- Suter, Werner Notrecht und außerordentliche Vollmachten im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss., Zürich, 1960
(zit.: Suter)
- Thayer, Frank Legal Control of the Press, Brooklyn, 1950
(zit.: Thayer)
- Thommen, Andreas Die Schweizer Presse in der modernen Gesellschaft, Zürich, 1957
(zit.: Thommen)
- Töndury, Gian Der Begriff des Notstandes im Staatsrecht, Diss., Zürich, 1947
(zit.: Töndury)
- Toggenburger, Paul Pressefreiheit und demokratische Willensbildung, Diss., Zürich, 1945
(zit.: Toggenburger)

- Wackernagel Zur Lehre vom Staatsnotstand, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 56 (1937), S. 169 ff
(zit.: Wackernagel)
- v. Waldkirch,
E. O. Die Notverordnung im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss., Bern, 1915
(zit.: von Waldkirch)
- Weber, Karl Die Schweiz im Nervenkrieg, Bern, 1948
(zit.: Weber, Nervenkrieg)
- ders. Gegenpole der Pressefreiheit, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Zürich, 1948
(zit.: Weber, Gegenpole der Pressefreiheit)
- ders. Nach dem Abbau der Zensur, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, Aarau, 1946, S. 76 ff
(zit.: Weber, Abbau der Zensur)
- ders. Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz, Luzern, 1933
(zit.: Weber, Politische Presse)
- Welti, A. Die Pressezensur während der Kriegszeit; in: Buch der Zeitungsverleger, 1925, S. 271 ff
(zit.: Welti)
- Williams,
Francis Press, Parliament and People, London und Toronto, 1946
(zit.: Williams)
- Wolf, P. Die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates, ihre Schranken und die Gerichte, Schweizerische Juristenzeitung, Bd. 15 (1918), S. 37 ff
(zit.: Wolf)
- Wolff, Hans-J. Verwaltungsrecht, Bd. III, München und Berlin, 1966
(zit.: Wolff)
- Zellweger, Eduard Staatsschutz und Freiheitsrechte, Zürich, 1958
(zit.: Eduard Zellweger)
- Zellweger, Ernst Bedrohliche oder bedrohte Pressefreiheit, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, Aarau, 1959, S. 77 ff
(zit.: Ernst Zellweger)

Ziebura, Gilbert

Der Staatsnotstand in Frankreich, in:
Der Staatsnotstand, Vorträge gehalten im
Sommersemester 1964, herausg. von Ernst
Fraenkel, Otto-Suhr-Institut an der Freien
Universität Berlin, Berlin 1965, S. 165 ff
(zit.: Ziebura, Der Staatsnotstand)

Zihlmann, Rudolf

Legitimität und Legalität des Notrechts,
Diss. Bern, 1950
(zit.: Zihlmann)

Zoller, Lili

Die Notverordnungen und ihre Grundlagen im
schweizerischen Recht, Diss., Zürich, 1928
(zit.: Zoller)

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
a.M.	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Ämtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
betr.	betreffend
bestr.	bestritten
BG	Bundesgesetz
BGB1	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts. Ämtliche Sammlung, 4 Teile (I - IV)
BRB	Bundesratsbeschluß
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, 1848 - 1947
BT	Bundestag
Bull.	Bulletin
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Dep.	Departement
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt

eidg.	eidgenössisch
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Festschr.	Festschrift
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
herausg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
insbes.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
Komm.	Kommentar
KV	Kantonsverfassung
LPG	Landespresseggesetz
m. E.	meines Erachtens
MO	Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft
MStGB	Militärstrafgesetzbuch v. 13.6.1927
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Folge
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.	oben
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege
PolVO	Polizeiverordnung
Rspr.	Rechtssprechung
s.	siehe
S.	Seite

schw.	schweizerisch
SJK	Schweizerische Juristische Karthotek
SJZ	Schweizerische Juristen Zeitung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
Sten. Bull.	Stenographisches Bulletin
StGB	Strafgesetzbuch
StR	Ständerat
s. u.	siehe unten
übers.	übersetzt
Urt.	Urteil
v.	vom
Verf.	Verfasser
vergl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WK	Weltkrieg
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Zentralblatt
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

E i n l e i t u n g

Die äußerst heftig geführte Diskussion über das Notstandsrecht hat sich nach dem Inkrafttreten der sog. Notstandsverfassung am 24.6.1968 ¹⁾ weitgehend beruhigt. Das Notstandsrecht enthält entgegen zahlreichen Plänen und Entwürfen ²⁾ - die in der Begründung teilweise ausdrücklich auf schweizerisches Recht Bezug nehmen ³⁾ - keine Bestimmungen mehr, durch die die Pressefreiheit eingeschränkt werden könnten ⁴⁾.

- 1) 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl 1968 I S. 709 ff).
- 2) Vergl. z. B. die Gesetzesentwürfe des Bundesministers des Innern "über die Errichtung von Pressekommissionen für den Zustand der äußeren Gefahr" vom 21.12.1963, 8.12.1964, 4.1.1965; vergl. auch den in der Sitzung des Bundeskabinetts vom 26.5.1965 verabschiedeten Regierungsentwurf. Die Entwürfe wurden mir freundlicherweise vom Deutschen Presserat, Bonn-Bad Godesberg, überlassen.
- 3) Vergl. Roeber, S. 844.
- 4) Davon geht auch die Bundesregierung in der Begründung zum "Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes" aus (vergl. BT-Drucksache V/1879 vom 13.6.1967, S. 16). S. auch Löffler, Bd. I, Anm. 94 zu § 5 und Bd. II, Anm. 90 zu § 1 LPG. Zur Entstehungsgeschichte des deutschen Notstandsrechts im einzelnen vergl. Maunz-Dürig-Herzog, Anm. 1 bis 7 zu Art. 115 a GG m.w.N. und Bettermann, S. 190 ff.

Dennoch ist es fraglich, ob die Bundesrepublik im Falle eines künftigen Notstandes auf gewisse - das Normalmaß überschreitende - Beschränkungen der Pressefreiheit wird verzichten können. Gerade die während des Zweiten Weltkrieges in Ländern mit freiheitlich-demokratischer Rechtsordnung gemachten Erfahrungen zeigen nämlich, daß die Verteidigung des Staates und seiner Bürger häufig Eingriffe in die Pressefreiheit erforderlich machte.¹⁾

1) Zur damaligen Situation der Presse in Großbritannien vergl. die Arbeit von Francis Williams. Ein Hinweis auf das amerikanische Pressenotrecht gibt Quaritsch, S. 34/35. Gerth und Liminana, S. 269 ff stellen die Rechtslage in Frankreich dar; die Beschränkungen der Pressefreiheit in Frankreich anlässlich des Algerienkrieges werden von Harrison, S. 273 ff, eingehend geschildert.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Rechtslage in der Schweiz, wo während beider Weltkriege aufgrund des angenommenen staatlichen Notstandes¹⁾ ein weitreichendes Pressenotrecht in Kraft gesetzt wurde. Gerade in der Schweiz wurden die mit dem staatlichen Notstand verbundenen Probleme heftig diskutiert²⁾, wobei die zeitlichen Schwerpunkte mit dem Inkrafttreten und der Beendigung der jeweiligen Ausnahmeregelungen zusammenfielen. Eine Beruhigung der Diskussion ist seit Mitte der fünfziger Jahre eingetreten.

-
- 1) Darunter wird heute allgemein eine schwerwiegende und außergewöhnliche Notlage verstanden, die dem Staat von außen oder innen droht oder in der er sich befindet. Hierbei muß die Notlage so erheblich sein, daß ihr mit den im normalen Rechtssetzungsverfahren vorhandenen Mitteln nicht begegnet werden kann. Eine ausführliche Erläuterung des Begriffes nimmt insbesondere Leroy vor (S. 44 ff und 102 ff). Vergl. auch Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1374, 1376; Maunz, S. 197 und Kelsen, S. 68 ff.
 - 2) Vergl. z.B. die Auseinandersetzung zwischen Giacometti (Die Abwertung des Verfassungsbegriffes) und D. Schindler (Notrecht und Dringlichkeit, S. 132 ff).

Für die Untersuchung ist es unumgänglich, das ganze System des Notrechts in der Schweiz zu erörtern ¹⁾, zumal die deutsche Literatur diesem Komplex bisher nur wenig Aufmerksamkeit schenkte ²⁾. Es ist weiterhin unerlässlich, die Vollmachten von Bundesversammlung ³⁾ und Bundesrat ⁴⁾ zu würdigen, da das Pressenotrecht in starkem Maße auf die sog. Vollmachtenbeschlüsse gestützt war. Das normale Rechtsetzungsverfahren soll

-
- 1) Zum Problem der Rechtsvergleichung im Bereich des Notrechts vergl. Bayer, S. 608 ff.
 - 3) Ausnahmen hiervon stellen die Abhandlungen von Ballreich (S. 188 ff) und Schneider (Die Übertragung rechtssetzender Gewalt, S. 373 ff, insbesondere S. 385 ff) dar.
 - 4) Nach Art. 72 ff BV setzt sich die Bundesversammlung aus den Abgeordneten des Nationalrates und des Ständerates zusammen.
 - 5) Der Bundesrat ist nach Art. 95 BV "die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft". Er besteht aus sieben Mitgliedern.

nicht erörtert werden; insofern wird auf die Ausführungen bei Ballreich und Schneider verwiesen ¹⁾.

1) Vergl. oben S. 5 Fn 3).

Teil I

Das Staatsnotrecht in der Schweiz

A Die Entwicklung des Notrechts in der Zeit von 1914 - 1939

I. Das Notrecht während des Ersten Weltkrieges bis zur ersten Reform des Art. 89 BV

1) Vorbemerkung

Schon vor Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 ¹⁾ hat die Bundesversammlung aufgrund der Verfassung von 1848 ²⁾ dem Bundesrat in sieben Fällen ³⁾ Vollmachten zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Neutralität erteilt ⁴⁾. Die Vollmachten wurden dem Bundesrat in den jeweiligen Krisenlagen vorsorglich für den Fall gewährt, daß sich die Spannungen weiter zuspitzen sollten. Der Bundesrat hat aber von den ihm übertragenen Befugnissen keinen Gebrauch gemacht ⁵⁾.

1) BS I S. 3 ff.

2) AS a.F. Bd. 1, S. 3 ff.

3) Zuletzt anläßlich des deutsch-französischen Krieges von 1870-71; vergl. AS a.F. 10, S. 203.

4) Vergl. die Darstellung bei von Waldkirch, S. 25 ff.

5) Vergl. von Waldkirch, S. 28.

2) Der Vollmachtenbeschluß vom 3.8.1914

Die oben erwähnte Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat sollte sich mit dem "Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität" vom 3.8.1914 ändern ¹⁾. Von besonderer Wichtigkeit sind die Art. 3, 5 und 6 des Beschlusses. Diese haben folgenden Wortlaut:

"Art. 3

Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden.

Art. 5

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen.

Art. 6

Gegenwärtiger Bundesbeschluss wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft." ²⁾

-
- 1) AS 30, S. 347. Die dem Bundesrat übertragenen Vollmachten wurden durch Beschluß der Bundesversammlung vom 19.10.1921 (AS 37, 741) wieder aufgehoben.
- 2) Art. 1 des Beschlusses enthielt im wesentlichen eine feierliche Neutralitätserklärung.

a) Der Umfang der Vollmachten

Durch Art. 3 des Beschlusses wurden dem Bundesrat ausdrücklich unbeschränkte Vollmachten erteilt. Dies beinhaltet nach einhelliger Auffassung eine Ermächtigung an den Bundesrat, erforderlichenfalls auch von der Verfassung sowie vom Gesetzesrecht abzuweichen ¹⁾. Diese Auffassung ist zumindest insoweit bedenklich, als sie sich nicht ausführlich genug mit der Frage auseinandersetzt, ob die für den Beschluß in Anspruch genommene Rechtsnorm, nämlich Art. 89 BV a.F., überhaupt eine so weitgehende materielle Ermächtigung zuläßt.

b) Das Kontrollrecht der Bundesversammlung

Als weiteres wesentliches Merkmal des Beschlusses ist festzuhalten, daß sich die Bundesversammlung in Art. 5 ein nachträgliches Kontrollrecht über die vom Bundesrat ergriffenen Maßnahmen vorbehalten hat. Die Rechenschaftsberichte des Bundesrates wurden zunächst von den beim Stände- und Nationalrat eingerichteten Neutralitätskommissionen beraten und erst nach dieser Vorprüfung

1) Vergl. Marti, Notverordnungsrecht, S. 44. Das Bundesgericht (BGE 41 I S. 551) hat dies ausdrücklich bestätigt: "Le Conseil Fédéral n'est pas lié par la Constitution dans l'exercice de ces pleins pouvoirs".

dem Bundesrat vorgelegt ¹⁾. Der starke Einfluß der Kommissionen führte im Laufe der Zeit dann dazu, daß der Bundesrat die Kommissionen schon vor dem Erlaß von Maßnahmen konsultierte ²⁾. Durch dieses System der Vorberatung konnte der Bundesrat das Risiko ablehnender Stellungnahmen durch die Kommissionen weitgehend vermeiden. Es ist aber ausdrücklich festzustellen, daß die Bundesversammlung nach Art. 5 zwar eine allgemeine Aufsichtsbezugnis hat, aber kein Rügerecht besitzt, über das der Bundesrat verpflichtet werden könnte, von ihm getroffene Maßnahmen wieder aufzuheben.

c) Die Rechtsgrundlage des Beschlusses

Wie schließlich aus Art. 6 des Vollmachtenbeschlusses ³⁾ hervorgeht, qualifizierte die Bundesversammlung den Beschluß formell als sog. dringlichen allgemein verbindlichen ⁴⁾ Bundesbeschluß

1) Vergl. Pestalozzi, S. 114 ff.

2) Vergl. Pestalozzi, S. 116.

3) Diese Bezeichnung hat sich für die Bundesbeschlüsse vom 3.8.1914 und vom 30.8.1939 allgemein herausgebildet.

4) Die Allgemeinverbindlichkeit folgt aus Art. 2 des sog. Referendumsgesetzes von 1874 (BS I 173 ff), wonach nicht allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse besonders gekennzeichnet sein müssen.

gem. Art. 89 BV a.F. ¹⁾). Als solcher war im Gegensatz zu den allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen ohne Dringlichkeitsklausel dem Referendum entzogen. Dieser dringliche Bundesbeschluß war der Ausgangspunkt für die nunmehr beginnende sog. Dringlichkeitspraxis der Bundesversammlung. Es scheint, als ob die Bundesversammlung mit dem Vollmachtenbeschluß die "Dringlichkeit nachgerade entdeckt habe" ²⁾). Ein erheblicher Teil der Bundesbeschlüsse wurde dadurch dem Referendum entzogen ³⁾.

-
- 1) Art. 89 der Bundesverfassung von 1874 lautete:

"Abs. 1

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Abs. 2

Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird."

- 2) Marti, Dringlichkeit und Notrecht, S. 167.
- 3) Die Frage, ob ein Bundesbeschluß als dringlicher oder nicht dringlicher Bundesbeschluß zu bezeichnen ist, steht im Ermessen der Bundesversammlung (vergl. Art. 2 des Referendumsgesetzes von 1874). Nach Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 781, handelt es sich hierbei um ein "völlig freies" Ermessen.

3) Die Dringlichkeitspraxis der Bundesversammlung nach 1919

In den ersten Jahren nach Ende des Ersten Weltkrieges wurden jährlich zwischen zehn und fünfzehn dringliche Bundesbeschlüsse erlassen ¹⁾. In dem Zeitraum von 1919 bis 1939 hat die Bundesversammlung 145 allgmeinverbindliche Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze verabschiedet, denen aber 148 dringliche Bundesbeschlüsse gegenüberstehen. ²⁾ Aus diesen Zahlen ist ersichtlich, daß im angegebenen Zeitraum die "Referendumsdemokratie" in erheblichem Maße eingeschränkt wurde, was zu heftiger Kritik an dieser Dringlichkeitspraxis führte ³⁾. Ausgangspunkt dieser Kritik ist vor allem der Vorwurf, daß die Bundesversammlung Bundesbeschlüsse mit der Dringlichkeitsklausel versehen habe, bei denen überhaupt keine Dringlichkeit im Sinne zeitlicher Dringlichkeit ⁴⁾ vorgelegen habe. ⁵⁾

-
- 1) Vergl. die Zusammenstellung der Bundesbeschlüsse in der Zeit von 1914 bis 1927 bei Sulzer, S. 104 ff.
 - 2) Vergl. Regi, S. 54 ff, insbes. S. 56.
 - 3) Vergl. Giacometti, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, S. 45 ff; Marti, Dringlichkeit und Notrecht, S. 168. Zur verfassungsrechtlichen Kritik wegen des durch den Vollmachtenbeschluß geschaffenen Notrechts im einzelnen s. unten S.25 ff.
 - 4) Vergl. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1376; Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 776, Mäusli; S.54.
 - 5) Vergl. Schneider, Die Übertragung rechtssetzender Gewalt, S. 389.

Daß zeitliche Dringlichkeit zugleich auch - und dies wird sogar in vielen Fällen zutreffen - sachliche Dringlichkeit sein kann, soll damit nicht ausgeschlossen werden. Es soll aber klargestellt werden, daß Dringlichkeit nicht ausschließlich sachliche Dringlichkeit bedeutet ¹⁾, denn nicht jeder sachlich notwendige Beschluß ist zugleich auch zeitlich dringlich ²⁾. Zeitliche Dringlichkeit kann somit bei einem Rechtssetzungsverfahren dann in Anspruch genommen werden, wenn die Abhaltung des Referendums wegen der Eilbedürftigkeit der Sache nicht in Frage kommt. Geht man davon aus, daß die Durchführung eines Referendums etwa sechs Monate in Anspruch nimmt ³⁾, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Rechtssetzung, die nicht innerhalb dieses Zeitraumes bewältigt werden kann, in der Form des allgemeinverbindlichen dringlichen Bundesbeschlusses ergehen darf.

Zahlreiche dringliche Bundesbeschlüsse beruhen in Wirklichkeit nicht auf einer Dringlichkeit im

-
- 1) Vergl. Schindler, Notrecht und Dringlichkeit, S. 17. Schindler hält unter gewissen Voraussetzungen sachliche Dringlichkeit für allein ausreichend.
 - 2) Vergl. Burckhardt, Komm., S. 708.
 - 3) Nach Schindler, a.a.O., S. 15, sind für die Durchführung eines Referendums vier bis sechs Monate erforderlich. Nach Marti a.a.O., S. 174, beträgt der hierfür erforderliche Zeitraum etwa sechs bis neun Monate; er hält deshalb die Dringlicherklärung für zulässig, wenn eine Maßnahme nicht innerhalb einer Frist von neun Monaten erledigt werden kann.

oben definierten Sinne ¹⁾ und verstießen damit gegen Art. 89 Abs. 2 der BV von 1874 ²⁾. In rechtswidriger Weise wurde insbesondere in die verfassungsrechtlich garantierte Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) eingegriffen ³⁾.

4) Die Reform des Art. 89 BV

Die allgemeine, auch öffentlich diskutierte Unzufriedenheit ⁴⁾ mit der Dringlichkeitspraxis der Bundesversammlung führte zu zahlreichen Vorschlägen für eine Partialrevision der Bundesverfassung ⁵⁾ und zu vier Volksinitiativen ⁶⁾ mit dem Ziel der "Wahrung der

-
- 1) Vergl. z. B. den Bundesbeschluß über Maßnahmen zum Schutze des privaten Schuhmachergewerbes (AS 50, S. 661).
 - 2) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 782 und Giacometti, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis, S. 60 ff.
 - 3) Vergl. Hans Nef, Fortbildung der Bundesverfassung, S. 366. Das Problem der Dringlichkeit taucht bei der Untersuchung des Art. 89bis BV erneut auf und wird dort eingehend erörtert.
 - 4) Vergl. Speiser, S. 83.
 - 5) Die Revisionsvorschläge sind bei Reber, S. 77 ff, ausführlich dargestellt.
 - 6) Die Initiativen sind teilweise wörtlich wiedergegeben bei Speiser, S. 83 ff; vergl. auch die Angaben bei Mäusli, S. 19 ff.

demokratischen Volksrechte" ¹⁾. Am 22.1.1939 wurde schließlich in einer Volksabstimmung der auf der sog. Richtlinieninitiative vom 1.2.1938 beruhende Entwurf ²⁾ der Bundesversammlung angenommen ³⁾. Damit fanden die Bemühungen zur Eindämmung der Dringlichkeitspraxis einen vorläufigen Abschluß.

Durch die Reform des Art. 89 BV wurde die Rechtssetzung durch allgemeinverbindliche, dringliche Bundesbeschlüsse dreifach erschwert: In Abs. 3 wurde der Begriff "dringliche Bundesbeschlüsse" präziser umschrieben durch die Formulierung "Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt" ⁴⁾.

-
- 1) So die Bezeichnung des Revisionsvorschlags der kommunistischen Partei vom 26.8.1936 (BB1 1936 II S. 655)
 - 2) Vergl. BB1 1938 I S. 717; vergl. auch Mäusli, S. 22 ff.
 - 3) Vergl. AS 55, 241. Die Abs. 2 und 3 des neuen Artikels 89 BV lauteten:

"Abs. 2

Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von dreißigtausend Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

Abs. 3

Allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesem Falle kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen."

- 4) Trotz der neuen Formulierung in Abs. 3 S. 1 hält Abs. 3 S. 3 an der alten Terminologie fest.

Die dadurch zum Ausdruck kommende Einschränkung der bisherigen Dringlichkeitspraxis hat auch der Bundesrat ausdrücklich anerkannt ¹⁾. Weiterhin wurde die Verabschiedung dringlicher Bundesbeschlüsse von einer qualifizierten Mehrheit im Stände- und Nationalrat abhängig gemacht ²⁾. Schließlich wurde auch die Geltungsdauer der Bundesbeschlüsse befristet ³⁾.

II. Das Notrecht während des Zweiten Weltkrieges

1) Vorbemerkungen

Schon vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges befürchteten Schweizer Regierungskreise sowie weite Teile des Militärs, daß Deutschland die Neutralität der Schweiz nicht achten würde ⁴⁾. Aus dieser Sorge heraus ergriff die Schweiz schon früh allgemeine Vorsorgemaßnahmen, um

1) Vergl. BBl 1938 I S. 717.

2) Nach Art. 89 BV a.F. war lediglich eine einfache Mehrheit erforderlich.

3) Der Bundesrat hat aber schon bei seiner Stellungnahme zum Entwurf gegenüber der Bundesversammlung erklärt, daß durch diese Bestimmung eine Verlängerung der Frist nicht ausgeschlossen werde (vergl. BBl 1938 I S. 729).

4) Vergl. Bonjour, IV, S. 12 ff und Kimche, S. 26 ff.

einer Mißachtung ihrer Neutralität sowie ihrer territorialen Integrität wirksam begegnen zu können ¹⁾. Einen Tag vor Beginn des deutschen Angriffs auf Polen gab die Bundesversammlung eine feierliche Neutralitätserklärung ab ²⁾.

2) Der Vollmachtenbeschluß vom 30.8.1939

a) Der Inhalt des Beschlusses im Vergleich zum Vollmachtenbeschluß vom 3.8.1914

In Anknüpfung an die Regelung zu Beginn des Ersten Weltkrieges erteilte die Bundesversammlung dem Bundesrat durch den "Bundesbeschluß über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30.8.1939" ³⁾ erneut umfassende Vollmachten. Der Beschluß wurde nahezu einstimmig gefaßt ⁴⁾.

1) So z. B. die vorbereitenden Maßnahmen des EMD und die Wahl Guisan's zum General (Oberbefehlshaber der Armee) durch die Bundesversammlung am 30.8.1939; vergl. Kimche, S. 19 ff.

2) Vergl. im einzelnen Bonjour, IV, S. 19 ff.

3) AS 55, 769 ff.

4) Vergl. Bonjour, IV, S. 34.

Er hatte folgenden Wortlaut:

"Art. 1

Die schweizerische Eidgenossenschaft bestätigt ihren festen Willen, unter allen Umständen und gegenüber allen Mächten ihre Neutralität zu wahren. Der Bundesrat ist ermächtigt, die Neutralitätserklärung den Staaten, die hiefür in Betracht kommen, zur Kenntnis zu bringen.

Art. 2

Die Bundesversammlung nimmt von dem durch den Bundesrat erlassenen Truppenaufgebot Kenntnis und stimmt ihm zu.

Art. 3

Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Art. 4

Zur Deckung der damit verbundenen Ausgaben wird dem Bundesrat der notwendige Kredit eingeräumt. Ebenso wird ihm die Ermächtigung zum Abschluss allfälliger erforderlicher Anleihen erteilt.

Art. 5

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jeweils auf die Juni- und die Dezembersession hin über die von ihm in Ausführung dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese Massnahmen weiter in Kraft bleiben sollen.

Art. 6

Die beiden Räte bestellen ständige Kommissionen zur Vorberatung der Berichte des Bundesrats.

Der Bundesrat hat womöglich wichtige Massnahmen vor ihrem Erlass den beiden Kommissionen zur Begutachtung vorzulegen.

Art. 7

Dieser Bundesbeschluss tritt sofort in Kraft."

Die Art. 1, 2 und 4 stimmen im wesentlichen mit den jeweiligen Artikeln des Vollmachtenbeschlusses vom 3.8.1914 überein. Die durch Artikel 3 dem Bundesrat erteilten Vollmachten erstrecken sich auf dieselben Bereiche, wobei aber auffällt, daß der Begriff "unbeschränkt" weggelassen wurde. Dies stellt allerdings im materiellen Gehalt der Vorschrift keine Einschränkung der Befugnisse des Bundesrates dar ¹⁾. Art. 5 hat zunächst die Berichtspflicht des Bundesrates über die von ihm getroffenen Maßnahmen bestätigt. Die Bundesversammlung hat sich aber jetzt die Entscheidung über die Weitergeltung der Maßnahmen ausdrücklich vorbehalten. Art. 6 beruht ganz auf den positiven Erfahrungen, die während des Ersten Weltkrieges mit den Neutralitätskommissionen gemacht wurden. Die Vorberatung wichtiger Maßnahmen in den Kommissionen wurde jetzt ausdrücklich normiert.

1) Vergl. Sten. Bull. StR 1939, S. 545 (Votum Schöpfer)
"Der Bundesrat wird nicht an die Gesetze, ja nicht einmal an die Verfassung gebunden sein."
Giacometti, Vollmachtenregime, S. 11, will diese Nichtbindung an Gesetz und Verfassung schon aus dem Wortlaut entnehmen, was kaum möglich ist. Vergl. auch Aubert, S. 553: "L'absence du mot "illimité" ne doit pas nous tromper: "le conseil fédéral en fit davantage encore en 1939 qu'en 1914". Vergl. auch Bonjour, IV, S. 32.

Auffallend ist schließlich, daß im neuen Beschluß die ehemalige Dringlichkeitsklausel des Art. 6 nicht enthalten ist. Im Entwurf des Bundesrates vom 29.8.1939 ¹⁾ war die Klausel zunächst enthalten; sie wurde aber auf Vorschlag einer eigens eingerichteten Prüfungskommission vom Nationalrat wieder gestrichen ²⁾, womit zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß nicht Art. 89 BV sondern ein "ungeschriebenes Notrecht des Staates" als Rechtsgrundlage in Anspruch genommen wird ³⁾.

-
- 1) Vergl. BBl 1939 II S. 213 ff.
 - 2) Vergl. die bei Speiser, S. 97, wiedergegebene Begründung des Nationalrates.
 - 3) Der Berichterstatter der Kommission, Niedlispach, hat hierzu ausgeführt (Sten.Bull.NR 1939, S. 522): "Das ungeschriebene Notrecht des Staates und nicht etwa das Dringlichkeitsrecht des Art. 89 BV ist die Grundlage der Vorlage. Die Kommission hat mit Zustimmung des Bundesrates den letzten Artikel des Bundesbeschlusses abgeändert, um zum Ausdruck zu bringen, daß es sich hier nicht um Dringlichkeitsrecht handelt". Als weiteres mögliches Motiv für die Nichtannahme der vom Bundesrat vorgeschlagenen Formulierung nennt Speiser (S. 98) die Befürchtung des NR, den Beschluß wegen der Ereignisse - entgegen Art. 89 Abs. 3 S. 3 BV - nicht befristen zu können.

b) Die Kompetenzen des Bundesrates

Durch Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses erhält der Bundesrat eine sechsfache Kompetenz: er ist zuständig für die Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität des Landes, für die Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen und schließlich für die Sicherung des Lebensunterhaltes. Der Kompetenzbereich des Bundesrates ist damit so weitgehend formuliert, daß er nahezu alle Bereiche staatlichen Handelns umfaßt und überhaupt nicht genau umschreibbar ist¹⁾.

Der Bundesrat hat die ihm von der Bundesversammlung erteilten Kompetenzen in zahlreichen Fällen an untere Verwaltungsbehörden delegiert sowie an die Kantone übertragen²⁾, was im Vollmachtenbeschluß nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

1) Vergl. Giacometti, Vollmachtenregime, S. 27; a.A. Brunner, S. 77.

2) Zur Zulässigkeit der Delegation im allgemeinen vergl. Schneider, Die Übertragung rechtssetzender Gewalt, S. 381 ff; Schneider, Ausnahmezustand und Norm, S. 172 ff. Auch Giacometti (a.a.O., S. 26) hält die Subdelegation wegen des umfangreichen Aufgabenkatalogs des Bundesrates trotz schwerwiegender Bedenken für unentbehrlich. Ausführliche Erörterungen der Begriffe "Delegation" und "Subdelegation" finden sich bei Kuhne, S. 41 ff und S. 62 ff.

Eine solche Subdelegation wird man aber für bestimmte Vollziehungsverordnungen des Bundesrates aus der Natur des Vollmachtenbeschlusses heraus für zulässig halten müssen ¹⁾.

c) Die Schranken der Vollmachtserteilung

Der Bundesrat kann bei der Ausübung der ihm übertragenen Vollmachten grundsätzlich nach freiem Ermessen tätig werden ²⁾. Sein Handlungsspielraum ist aber dennoch dreifach eingeschränkt:

aa) Die Unantastbarkeit des Vollmachtenbeschlusses

Die erste Schranke besteht darin, daß die Wahrnehmung der dem Bundesrat übertragenen Aufgaben nicht zu einer Abänderung des Vollmachtenbeschlusses führen darf. Dies folgt schon aus

-
- 1) Auch Ballreich, S. 197, hält die Subdelegation für generell zulässig. Man wird aber aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der unmittelbaren Kontrollmöglichkeiten der Bundesversammlung fordern müssen, daß Vollziehungsverordnungen nicht zu eingriffsintensiv sein dürfen; d. h.: schwerere Eingriffe in verfassungsmäßige Rechte müssen stets dem Bundesrat vorbehalten bleiben; vergl. hierzu auch Brunner, S. 18.
- 2) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 27.

dem allgemeinen Grundsatz, daß ein durch Delegation zuständig gewordenes Organ die es ermächtigende Delegationsnorm nicht abändern darf. Hinsichtlich des Aufgabenkreises wird man jedoch den Beschluß weit auszulegen haben, da es der Bundesversammlung erkennbar gerade darauf ankam, dem Bundesrat umfassende Vollmachten zu erteilen.

bb) Die zeitlichen Schranken

Der Bundesrat ist nicht befugt, den Bestand der Bundesverfassung auf Dauer einzuschränken, d. h. verfassungsrechtliche Bestimmungen aufhebende oder einschränkende Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie zeitlich begrenzt sind ¹⁾. Diesem Erfordernis ist schon Genüge getan, wenn die Maßnahmen am Ende des staatlichen Notstandes außer Kraft gesetzt werden. Eine kalendermäßige Befristung ist in Zeiten staatlichen Notstandes nahezu unmöglich und deshalb auch nicht erforderlich.

cc) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Bundesrat hat schließlich ²⁾ bei der

1) Speiser, S. 55 ff, schließt daraus ganz allgemein, daß Notrecht immer transitorisch ist.

2) Entgegen der Ansicht Giacometti's (a.a.O., S. 30) ist für auf dem Vollmachtenbeschluß beruhende Maßnahmen zeitliche Dringlichkeit nicht erforderlich. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Beschluß aufgrund des Art. 89 BV ergangen wäre. Vergl. hierzu auch Pestalozzi, S. 78.

Ausübung der ihm übertragenen Vollmachten das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten, das auch innerhalb des Notrechts uneingeschränkt - wenn auch durch die jeweiligen Umstände modifiziert ¹⁾ - Anwendung findet ²⁾.

d) Die Vollmachtenpraxis des Bundesrates

Der Bundesrat hat von den ihm eingeräumten Befugnissen in umfassender Weise Gebrauch gemacht. So hat er in der Zeit von 1939 bis 1945 1850 ³⁾ Notverordnungen ⁴⁾ erlassen, denen nur 100 Gesetze und allgemeinver-

1) Vergl. Marti, Der Vollmachtenbeschluß, S. 18.

2) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 32; Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1377. Maunz-Dürig-Herzog, Anm. 37 zu Art. 115 aGG, setzen für das deutsche Recht die Weitergeltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als selbstverständlich voraus. Vergl. auch Hesse, S. 15.

3) Vergl. Aubert, Droit Constitutionnel, II, S. 553.

4) Dieser Begriff hat sich in Rspr. und Schrifttum für das vom Bundesrat erlassene Notrecht weitgehend durchgesetzt. Teilweise wird auch der Begriff "Vollmachtenverordnungen" verwendet (so insbes. - aber nicht ganz einheitlich - Giacometti). Die Notverordnungen des Bundesrates trugen bis auf wenige Ausnahmen die allgemeine Bezeichnung "Bundesratsbeschluß".

bindliche Bundesbeschlüsse gegenüberstanden ¹⁾. Das Verhältnis des Notrechts zu dem im ordentlichen Recht zustandegekommenen Recht betrug damit 18,5:1 ²⁾. Dagegen hatte der Bundesrat aufgrund des Vollmachtenbeschlusses vom 3.8.1914 in fünf Jahren 1400 Notverordnungen erlassen. Im gleichen Zeitraum hatte die Bundesversammlung lediglich 220 Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse verabschiedet (Verhältnis somit 6,4:1) ³⁾. Den oben genannten 1850 Notverordnungen ist noch eine nicht bekannte und auch nicht exakt erfaßbare Zahl von Notverordnungen hinzuzuzählen, die von Verwaltungsbehörden und Kantonen erlassen wurden. Mit Hilfe dieser Verordnungen wurde das bestehende Gesetzes- und Verfassungsrecht unter Berufung auf den Vollmachtenbeschluß nachhaltig suspendiert ⁴⁾. Im Bereich des Verfassungsrechts wurde in das organisatorische ⁵⁾

- 1) Darunter befand sich auch noch eine Anzahl dringlich erklärter Bundesbeschlüsse. Nationalrat Chaudet berichtet von 22 dringlichen Bundesbeschlüssen in der Zeit von 1939 bis 1948 (vergl. Sten.Bull.NR, 1948, S. 324).
- 2) Vergl. Aubert, a.a.O.
- 3) Vergl. Aubert, a.a.O.
- 4) Giacometti, a.a.O., S. 70 ff.
- 5) Hier wurde insbesondere die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen weitgehend beseitigt (so z. B. bei der Steuererhebung) und damit insbes. Art. 3 BV suspendiert.

und in das materielle Recht eingegriffen. Besonders zahlreich waren die Eingriffe in die persönliche Freiheit, in die Gewerbefreiheit und in die Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit ¹⁾.

e) Die Kritik an der Vollmachtenpraxis

Das von der Bundesversammlung und vom Bundesrat erlassene Notrecht hat in der staatsrechtlichen Literatur teilweise Kritik erfahren, wobei insbesondere die weitgehende Suspendierung der oben erwähnten Grundrechte gerügt wurde.²⁾ Gegenstand der Kritik war auch das Verhalten der Bundesversammlung, der der Vorwurf gemacht wurde, ihre Rechte schrankenlos an den Bundesrat delegiert zu haben ³⁾. Vor allem Giacometti hat in nahezu allen Schriften und Aufsätzen, die die Vollmachtenpraxis behandeln, die Bundesversammlung und den Bundesrat wegen der

1) Vergl. Kapani, S. 48 ff. Trotz dieser überaus zahlreichen Eingriffe bestätigt Hans Huber, Protokoll, S. 18, dem Bundesrat einen zurückhaltenden Gebrauch bei der Ausübung der Vollmachten.

2) Vergl. Kapani a.a.O. und Ammann, S. 105.

3) Vergl. Marti, Der Vollmachtenbeschluß, S. 18 ff.

ergriffenen Maßnahmen äußerst scharf kritisiert¹⁾.

III. Die verfassungsrechtliche Diskussion über die Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939

1) Vorbemerkungen

In der staatsrechtlichen Literatur der Schweiz ist das Problem der Verfassungsmäßigkeit der Vollmachtenbeschlüsse ausführlich erörtert worden. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die Bundesversammlung zum Erlaß der beiden Beschlüsse überhaupt berechtigt war, d. h., ob ihr eine Notrechtskompetenz zustand. Da die Beantwortung dieser Frage in erheblichem Maße von der Begründbarkeit einer Notrechtskompetenz im allgemeinen abhängt, wird sie im Schrifttum auch überwiegend in diesem größeren Zusammenhang erörtert.

-
- 1) Vergl. z. B. die Ausführungen in der Abhandlung Die gegenwärtige Verfassungslage (S. 6), wo er den Bundesrat anklagt, die BV in ein "Trümmerfeld" verwandelt zu haben oder die Darstellung in Rechtsstaat und Notrecht (S. 7), wo er den Bundesrat beschuldigt, den Rechtsstaat "aus den Angeln gehoben" zu haben. Giacometti wirft - unausgesprochen - dem Bundesrat damit vor, eine "constitutional dictatorship" ausgeübt zu haben. Vergl. auch His, S. 293: "Die Annahme einer Verfassungsmäßigkeit ist eine Ungeheuerlichkeit".

- 2) Die Notrechtskompetenz der Bundesversammlung im allgemeinen
-

Diejenigen Autoren, die eine Notrechtskompetenz der Bundesversammlung bejahen, lassen sich - je nach den Ausgangspunkten für ihre Begründungen - in zwei Gruppen einteilen:

- a) Die Bundesverfassung als Rechtsgrundlage
-

Die Autoren innerhalb der ersten Gruppe leiten die Verfassungsmäßigkeit einer Notrechtskompetenz aus der Verfassung selbst ab ¹⁾ ²⁾. Sie stützen ihre Ansicht auf

-
- 1) So insbes. von Waldkirch, S. 19 ff und His, S. 298. Auch Burckhardt vertrat zunächst diese Ansicht (vergl. Gedanken zum Notrecht, S. 619 ff). Es wird aber häufig übersehen, daß er später diese Ansicht revidierte und die Begründung einer Notrechtskompetenz aus der Bundesverfassung heraus in Zweifel zog, ohne allerdings gleichzeitig einen anderen Lösungsvorschlag zu unterbreiten (vergl. Kommentar, S. 670). Schindler (Die verfassungspolitische Lage, S. 8, 26, 28) bejaht zwar grundsätzlich eine aus der BV ableitbare Notrechtskompetenz, begründet seine Ansicht aber zusätzlich noch mit naturrechtlichen Argumenten.
- 2) Zum Problem der sog. inherent powers vergl. auch Bayer, S. 614.

die Art. 2, 85 Ziff. 6 und 7 BV sowie auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV, durch die der Bundesversammlung - wenn auch unausgesprochen - umfassende Rechte für den Fall eines staatlichen Notstandes gewährt würden ¹⁾.

b) Die Inanspruchnahme anderer Rechtsgrundlagen

Innerhalb der zweiten Gruppe wird eine Begründungsmöglichkeit aus der BV heraus abgelehnt. Für die Begründung einer Notrechtskompetenz werden dafür **verschiedene sonstige Rechtsgrundlagen** in Anspruch genommen. Zoller ²⁾ leitet sie aus dem Völkerrecht ab, während sie John Favre ³⁾ dem Gewohnheitsrecht entnimmt. Mehrere andere Autoren ⁴⁾ nehmen auf das

-
- 1) Das Bundesgericht (BGE 41 I 553) lehnt diese Ansicht ausdrücklich ab.
 - 2) S. 119 ff.
 - 3) S. 30 ff. Gegen diese Ansicht wendet sich insbesondere Giacometti (vergl. Gleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 71, 801).
 - 4) Vergl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 217; Antoine Favre, S. 435; Hans Huber, Schwierigkeiten der Notrechtsgesetzgebung, S. 40: "Das Sein des Staates ist bewußt vor das Sollen des Rechts zu stellen." Zum Begriff des Naturrechts im einzelnen vergl. Schneider, Die Grenzen des Naturrechts, S. 436, 437.

Naturrecht Bezug. Auch die Bundesversammlung hat zur Begründung des Vollmachtenbeschlusses von 1939 auf das Naturrecht zurückgegriffen.¹⁾ Diese Ansicht wird offenbar auch vom Bundesgericht geteilt ²⁾ 3). Eine Notrechtskompetenz wird darüber hinaus auch aus der "Rechtsüberzeugung des Volkes"⁴⁾ und aus der "Tatsache der Anwendung und Durchsetzung" ⁵⁾ von Notrecht abgeleitet.

Giacometti bestreitet, von seiner "normativistisch-positivistischen Grundlage" ⁶⁾ ausgehend, eine Notrechtskompetenz der Bundesversammlung schlechthin,

-
- 1) Vergl. oben S. 16 ff; Reber, S. 58 ff; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 39.
 - 2) Vergl. BGE 41 I 553.
 - 3) Auch die deutsche Bundesregierung nimmt in der Begründung zum Entwurf zu den sog. Notstandsgesetzen auf naturrechtliche Gesichtspunkte Bezug; vergl. BT - Drucksache V 1879/v. 13.6.1967, S. 6.
 - 4) Vergl. Pestalozzi, S. 132.
 - 5) Vergl. Marti, Der Vollmachtenbeschluß, S. 18 ff; vergl. auch Speiser, S. 25.
 - 6) Schneider, Die Übertragung rechtssetzender Gewalt, S. 392.

solange diese nicht ausdrücklich in die BV aufgenommen sei ¹⁾. Giacometti geht davon aus, daß die BV die oberste Zuständigkeitsordnung des Staates darstelle; da diese die Kompetenzen für einen staatlichen Notstand nicht festlege, sei jede in Anspruch genommene Notrechtskompetenz illegal ²⁾. Die Ansicht Giacometti's ist ganz überwiegend auf Ablehnung gestoßen ³⁾.

3) Zusammenfassung

Wie oben dargelegt, wird eine allgemeine Notrechtskompetenz der Bundesversammlung im Schrifttum ganz überwiegend bejaht. Aus dieser generellen Bejahung folgt auch die Anerkennung der Legalität der Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939.

Giacometti hingegen qualifiziert die Vollmachtenbeschlüsse konsequent als rechtlich illegal, bejaht aber zugleich deren politische Notwendigkeit ⁴⁾. Für ihn stellen sich die Vollmachtenbeschlüsse als

-
- 1) Vergl. Vollmachtenregime, S. 34 ff und S. 39 ff; vergl. auch Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 786 ff. Ablehnend auch His, S. 293.
 - 2) Vergl. Vollmachtenregime, S. 41.
 - 3) Vergl. z. B. die äußerst heftige Kritik Schindler's (Notrecht und Dringlichkeit, S. 31, 32).
 - 4) In Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 787.

"außerordentliche Bundesverfassungen" dar, die einen rechtswidrigen "Ausnahmestand" zur Folge hatten¹⁾. Hinsichtlich des Vollmachtenbeschlusses von 1914 erscheint seine Ansicht nicht folgerichtig, da er Art. 89 BV als Kompetenznorm bejaht²⁾ und dieser Beschluß gerade auf dieser Bestimmung beruhte.

IV. Die richterliche Kontrolle des Notrechts

1) Die Überprüfbarkeit des Vollmachtenbeschlusses von 1914

Die Bundesversammlung erteilte dem Bundesrat die Vollmachten durch einen dringlichen, allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß nach Art. 89 BV a.F.³⁾. Nach Art. 113 Abs. 3 BV sind die "von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse" für das Bundesgericht maßgebend. Wegen dieser Bindungswirkung hat das Bundesgericht die Kontrolle des Vollmachtenbeschlusses stets verneint^{4) 5)}.

1) Vollmachtenregime, S. 40, 60.

2) In Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 788.

3) S. oben S. 9 ff.

4) Vergl. BGE 41 I 44; 42 II 491; 46 I 309; 56 I 506.

5) Zur Problematik dieser richterlichen Kontrolle im einzelnen vergl. Wolf, S. 37 ff.

2) Die Überprüfbarkeit des Vollmachtenbeschlusses von 1939

Die Bundesversammlung hat - wie oben dargelegt¹⁾ den Vollmachtenbeschluß von 1939 nicht auf die Bundesverfassung gestützt, sondern als Rechtsgrundlage allgemeines Staatsnotrecht in Anspruch genommen. Trotz der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen hat das Bundesgericht Parallelen zwischen den beiden Beschlüssen gezogen und - unter Bezugnahme auf die frühere Rechtssprechung²⁾ - den Beschluß von 1939 dem von 1914 gleichgestellt³⁾. Die automatische Folge dieser Gleichstellung war dann die Annahme der Bindungswirkung und damit der Unüberprüfbarkeit nach Art. 113 Abs. 3 BV⁴⁾.

1) S. oben S. 18 ff.

2) S. oben S. 31 Fn. 4).

3) Vergl. BGE 68 II 319.

4) BGE 68 II 320: "Le Tribunal fédéral est lié par l'arrêté fédéral du 30 août 1939, et il l'est nonobstant le fait que cet arrêté n'a pas été muni de la clause d'urgence, car il ne s'en agit pas moins, faute d'une déclaration contraire, d'un arrêté de portée générale, délibérément soustrait, en tant que "loi de nécessité", au referendum populaire. La délégation échappe ainsi, dans sa légitimité et sa portée, au contrôle constitutionnel". Die Entscheidung des Bundesgerichts wird ausführlich besprochen von Pestalozzi, S. 91; Zihlmann, S. 83, 84; Brunner, S. 74.

3) Die Überprüfbarkeit der auf den Vollmachtenbeschlüssen beruhenden Notverordnungen des Bundesrats 1)

a) Die Rechtssprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hat neben der Verneinung des richterlichen Prüfungsrechts für die Vollmachtenbeschlüsse auch die verfassungsrechtliche Kontrolle über die darauf beruhenden Notverordnungen abgelehnt ²⁾. In einer grundsätzlichen Entscheidung hat das Gericht ausgeführt, daß der Bundesrat durch die umfassende Übertragung der Notrechtskompetenz durch die Bundesversammlung praktisch an deren Stelle getreten und deshalb materiell als Gesetzgeber anzusehen sei ³⁾. Da das Gericht aber nach

-
- 1) Da das Pressenotrecht während beider Weltkriege überwiegend auf Vollmachtenverordnungen (in der Form von Bundesratsbeschlüssen) beruhte, kann auf eine ausführliche Darstellung insoweit nicht verzichtet werden.
 - 2) In der Literatur wird nicht immer deutlich genug getrennt zwischen der Überprüfbarkeit der Vollmachtenbeschlüsse einerseits und der Notverordnungen andererseits (vergl. z. B. Ballreich S.198 und Zihlmann S. 83 ff).
 - 3) Vergl. BGE 41 I 553: "L'Assemblée fédérale a délégué les pouvoirs législatifs qu'elle possède elle-même et le Tribunal fédéral ne peut plus examiner la constitutionnalité d'une ordonnance de portée générale rendu en vertu de ces pleins pouvoirs.....". Vergl. auch BGE 68 II 322: L'arrêté fédéral du 30 août 1939 a conféré au Conseil fédéral des pouvoirs législatifs.....".

Art. 113 Abs. 3 BV nicht zur Überprüfung der Rechtssetzung der Bundesversammlung befugt sei, habe es auch keine Kognitionsbefugnis hinsichtlich des vom bevollmächtigten Gesetzgeber geschaffenen Rechts. An anderer Stelle führt das Bundesgericht aus, daß die richterliche Kontrolle der Notverordnungen praktisch auf eine politische Kontrolle der Vollmachtenbeschlüsse hinauslaufe¹⁾. Da die Bundesversammlung diese aber sich habe selbst vorbehalten wollen, sei davon auch die richterliche Kontrolle der Notverordnungen mit-erfaßt.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß das Bundesgericht in ständiger Rechtssprechung ausnahmslos die verfassungsrechtliche Kontrolle der Notverordnungen verneint hat²⁾.

b) Die Kritik an der Rechtssprechung des Bundesgerichts

aa) Die im Schrifttum vertretenen Auffassungen

Die Rechtssprechung des Bundesgerichts zur richterlichen Kontrolle der Notverordnungen ist in der Literatur ganz überwiegend auf Ablehnung gestoßen. Soweit ersichtlich,

1) BGE 55 I 252.

2) Brunner, S. 77, berichtet allerdings von einer unveröffentlichten Entscheidung aus dem Jahre 1940, in der die Frage der Überprüfung dahingestellt worden sei. Ob darin ein Tendenzumschwung gegenüber der bisherigen Rechtssprechung zu erblicken ist, kann noch nicht beurteilt werden.

haben lediglich Schindler ¹⁾ und Brunner ²⁾ zugestimmt. Giacometti begründet seine ablehnende Stellungnahme zur Rechtsprechung des Bundesgerichts damit, daß das Gericht von einer falschen Auslegung des Art. 113 Abs. 3 BV ausgegangen sei; die Bindungswirkung dieser Bestimmung sei ausdrücklich nur für ganz bestimmte Rechtssetzungsakte der Bundesversammlung gegeben und könne nicht auf solche des Bundesrats entsprechend angewendet werden ³⁾. Auf dieser Kritik beruht auch die ablehnende Meinung Pestalozzis ⁴⁾. Zihlmann schlägt vor, eine Überprüfungskompetenz des Bundesgerichts durch eine Ergänzung des Art. 113 BV ausdrücklich zu normieren ⁵⁾. Die von Marti ⁶⁾ und Ballreich ⁷⁾ übereinstimmend genannten Ausnahmefälle vom

-
- 1) Vergl. Notrecht und Dringlichkeit S. 14, wo Schindler das Problem zwar nicht ausdrücklich erörtert, aber dennoch offensichtlich eine zustimmende Ansicht vertritt.
- 2) S. 77 ff.
- 3) Vollmachtenregime, S. 67 ff (69); in Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 91 ff, hält Giacometti zwar seine Kritik aufrecht, betont aber gleichzeitig, daß eine Kontrolle in Anbetracht des weiten Handlungsspielraums des Bundesrates "schwer handzuhaben" (S. 91) sei.
- 4) S. 119 ff.
- 5) S. 93 ff.
- 6) S. 32.
- 7) S. 198, 199.

Grundsatz der Unüberprüfbarkeit der Notverordnungen stellen in Wirklichkeit keine Ausnahmen dar, weil in den beiden genannten Fällen die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnungen nicht in Frage steht.

bb) Eigene Stellungnahme

Schwerwiegende Bedenken gegenüber der Ansicht des Bundesgerichts lassen sich aus der Ausgangsthese ableiten, die den Entscheidungen zugrunde liegt: das Gericht nimmt ohne weiteres an, daß die "Gesetzgebereigenschaft" durch die Vollmachtenbeschlüsse für die darin bestimmten Sachbereiche von der Bundesversammlung auf den Bundesrat übergegangen sei ¹⁾. Dies erscheint unzutreffend, denn die Bundesversammlung hatte sich in Art. 5 bzw. Art. 5 und 6 der Beschlüsse ausdrücklich ein politisches Kontrollrecht bewahrt und damit zum Ausdruck gebracht, daß sie gerade nicht umfassend auf ihre Verantwortlichkeit als Gesetzgeberin verzichten möchte. Bei Ablehnung dieser Ausgangsthese entfällt dann ohne weiteres die vom Bundesgericht angenommene Gleichstellung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung und die daraus abgeleitete Bindungswirkung nach Art. 113 BV.

Der Argumentation des Bundesgerichts ist auch entgegenzuhalten, daß sie das Problem

1) Vergl. BGE 68 II 320.

der Aufhebung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive (Bundesrat) und Legislative (Bundesversammlung) weitgehend unberücksichtigt läßt. Durch die Rechtssprechung wird diese Aufhebung letztlich juristisch sanktioniert.

V. Die parlamentarische Kontrolle des Notrechts

In Artikel 5 und 6 des Vollmachtenbeschlusses von 1939 ¹⁾ hat sich die Bundesversammlung eine Kontrolle über die Maßnahmen des Bundesrates vorbehalten. Danach ist der Bundesrat verpflichtet, zweimal jährlich über seine Maßnahmen zu berichten ²⁾. Die Bundesversammlung entscheidet dann nach Vorberatungen in den Vollmachtenkommissionen ³⁾ des Stände- und Nationalrates darüber, ob die vom Bundesrat getroffenen Maßnahmen weiter in Kraft bleiben sollen ⁴⁾.

-
- 1) Zur parlamentarischen Kontrolle des Notrechts während des Ersten Weltkriegs vergl. im einzelnen oben S. 8, 9.
 - 2) Vergl. auch Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 6.12.1945; BS I S. 88.
 - 3) Zur Organisation und Arbeitsweise der Kommissionen im einzelnen vergl. die Darstellungen bei Hefti, S. 35 ff; Eichenberger, S. 265 ff; Manuel, S. 50 ff.
 - 4) Die Maßnahmen stehen damit unter der resolutiven Bedingung der Genehmigung durch die Bundesversammlung; vergl. Schneider, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 386; Zihlmann, S. 81.

Von insgesamt 1850 vorgelegten Notverordnungen hat die Bundesversammlung lediglich zwei nicht genehmigt ¹⁾. Für den Fall, daß die Schweiz in kriegsrische Ereignisse verwickelt werden sollte, war beabsichtigt, den Kommissionen die Befugnisse von Rumpfparlamenten zu verleihen ²⁾.

Neben diesem nachträglichen Kontrollrecht von Bundesversammlung und Kommissionen bestand auch eine präventive Kontrolle ³⁾: nach Art. 6 Abs. 2 des Vollmachtenbeschlusses von 1939 hatte der Bundesrat vor dem Erlass wichtiger Maßnahmen "womöglich" die Kommissionen zu konsultieren ⁴⁾. Wenn auch die Voten der Kommissionen ⁵⁾ für den Bundesrat nicht bindend waren ⁶⁾, ist doch zu berücksichtigen, daß durch die Stellungnahmen zumindest ein psychologischer Druck auf den Bundesrat ausgeübt werden konnte. Durch die nachträgliche Kontrolle hatten es darüber hinaus die Kommissionen in der Hand, bei entgegen-

1) Vergl. Schneider, a.a.O., S. 387. Nach Giacometti, Vollmachtenregime, S. 75 sind die Notverordnungen ausnahmslos genehmigt worden; lediglich in Einzelfällen sei die Genehmigung zurückgestellt worden.

2) Vergl. Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1378.

3) Damit hat der Vollmachtenbeschluß an die Rechtsentwicklung während des Ersten Weltkrieges angeknüpft.

4) S. auch oben S. 9.

5) Einer übereinstimmenden Entscheidung beider Kommissionen bedurfte es nicht; vergl. Pestalozzi, S. 118; Johannes Huber, S. 41.

6) Vergl. Schneider, Die Übertragung rechtssetzender Gewalt, S. 386.

gesetzten Maßnahmen des Bundesrates der Bundesversammlung die Nichtgenehmigung zu empfehlen ¹⁾. Dadurch besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen präventiver und nachträglicher Kontrolle. In der Präventiv-Kontrolle ist die eigentliche Stärke der Vollmachtenkommissionen ²⁾ zu sehen ³⁾, wenn auch hieran gelegentlich Zweifel geäußert werden ⁴⁾.

- 1) Parlamentarischer Praxis entsprechend hätte dies dann voraussichtlich auch die Nichtgenehmigung durch die Bundesversammlung zur Folge gehabt.
- 2) Kapani gibt einen interessanten Überblick über die entsprechenden Regelungen in **Großbritannien** (S. 113 ff) und in den USA (S. 235).
- 3) So werden die Kommissionen teilweise als "Parlament im Kleinen" (Pestalozzi, S. 118) oder als "Parlamentersatz" (Eichenberger, S. 268) bezeichnet. Vergl. auch Aubert, I, S. 554; Antoine Favre, S. 435; Hefti, S. 136.
- 4) Die Zweifel werden vor allem mit der relativ seltenen Einschaltung der Kommissionen begründet. Nach Hefti (S. 128) wurden den Kommissionen zur Präventiv-Kontrolle in der Zeit von 1939 - 1945 ungefähr 52 wichtige Notverordnungen zur Begutachtung vorgelegt. Das ehemalige Mitglied der Kommission des Ständerats, Klöti, berichtet von lediglich 10 vorgelegten Verordnungen für den Zeitraum von 1939 - 1944 (Sten.Bull.StR 1944, S. 69; vergl. auch Giacometti, Vollmachtenregime, S. 74 Anm. 19).

Durch die jeweiligen Artikel 4 der Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939 hat die Bundesversammlung für den Bereich des Notrechts praktisch auf die Haushaltskontrolle verzichtet und damit ein allgemein wichtiges parlamentarisches Instrument zur Überwachung der Maßnahmen des Bundesrates aus der Hand gegeben ¹⁾. Der Bundesrat hat deshalb auch seinen Etat selbst festgesetzt und verabschiedet, ohne daß eine Überprüfung durch die Bundesversammlung noch möglich gewesen wäre ²⁾. Auf das Recht zur Haushaltskontrolle hatten nicht einmal die Parlamente der kriegführenden Staaten Großbritannien und USA verzichtet ³⁾.

B Die geltenden Rechtsgrundlagen des Notstandsrechts

I. Artikel 89bis BV

1) Vorbemerkungen

Ähnlich wie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges entstand auch nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Bevölkerung ein ausgeprägtes Gefühl der Unzufriedenheit mit der Vollmachtenpraxis ⁴⁾. Die Kritiker machten vor allem

1) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 73.

2) Vergl. Johannes Huber, S. 37.

3) Zum power of the purse während der Kriegs- und Krisenzeiten in diesen Staaten vergl. Johannes Huber, a.a.O., und Kapani, S. 235/236.

4) Vergl. Marti, Dringlichkeit und Notrecht, S. 168 ff.

geltend, daß sich die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer Notrechtskompetenz nicht immer an die Verfassung gehalten habe und daß die Freiheitsrechte durch den Bundesrat über Gebühr eingeschränkt worden seien ¹⁾. Schließlich wurde der Bundesversammlung auch vorgeworfen, die Vollmachten nicht schnell genug abgebaut zu haben ²⁾.

Diese allgemeine Unzufriedenheit führte zu dem "Volksbegehren für die Rückkehr zur direkten Demokratie" vom 23.7.1946 ³⁾, das in der Volksabstimmung vom 11.9.1949 angenommen wurde ⁴⁾. Das Ergebnis der Volksabstimmung bestand in der Änderung des Art. 89 BV, dessen Abs. 3 durch den neuen Artikel 89bis BV ersetzt wurde.

1) Vergl. Mäusli, S. 29; Marti, a.a.O.

2) Durch den Bundesbeschluß vom 6.12.1945 (BS I S. 88) - also mehr als 5 Monate nach Kriegsende - wurde zunächst lediglich der Abbau des Notrechts beschlossen. Die endgültige Aufhebung der Vollmachten erfolgte erst durch den Bundesbeschluß vom 18.12.1950 (AS 1950 II, 1493), nach dessen Artikel 2 die noch anwendbaren Bundesratsbeschlüsse spätestens mit Ablauf des 31.12.1952 außer Kraft traten.

3) Vergl. BBl 1946 III 31.

4) Zu den Einzelheiten vergl. Mäusli, S. 30, 37.

Der neue Artikel 89bis BV lautet ¹⁾:

"Abs. 1

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.

Abs. 2

wird von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

Abs. 3

Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden."

Damit hat die Vollmachtenpraxis von Bundesversammlung und Bundesrat nach beiden Weltkriegen dank der Kritik durch weite Kreise der Bevölkerung über den Weg des Volksbegehrens zu einer Verfassungsänderung geführt. Dies kann als eindrucksvoller Beweis für das wache politische Bewußtsein und das Freiheitsempfinden des Schweizer Bürgers angesehen werden

1) AS 1949, S. 1511.

2) Der Inhalt des Artikel 89bis BV im Vergleich
zur alten Rechtslage

a) Artikel 89bis Abs. 1 BV

Artikel 89bis Abs. 1 BV wiederholt die bereits in Artikel 89 BV a.F. enthaltene Umschreibung des Begriffes "dringlich" durch die Formulierung "Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt". Damit sollte am Erfordernis zeitlicher Dringlichkeit ausdrücklich festgehalten werden ¹⁾. Neu aufgenommen wurde der Begriff der "sofortigen Inkraftsetzung", der auch in den Absätzen 2 und 3 verwendet wird. Darunter ist nicht etwa eine Pflicht der Bundesversammlung zu verstehen, die Bundesbeschlüsse unmittelbar am Tage nach der Verabschiedung für anwendbar zu erklären; es wird vielmehr allgemein für zulässig gehalten, den Zeitpunkt des Inkrafttretens auf einen Tag festzusetzen, der noch innerhalb einer Zeitspanne liegt, in der eine Verabschiedung im normalen Rechtssetzungsverfahren nicht mehr möglich wäre ²⁾.

1) Vergl. Giacometti, Der neue Notrechtsartikel, S. 85, 86.

2) Vergl. ausführlich Speiser, S. 117 ff, mit zahlreichen Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte und auf das Gutachten von Python-Düby-Panchaud.

b) Artikel 89bis Abs. 2 und 3 BV

Die wesentlichste Änderung gegenüber der alten Rechtslage besteht darin, daß die Verfassung jetzt unterscheidet zwischen Bundesbeschlüssen, die sich auf die Verfassung stützen (Abs. 2), und solchen, die sich nicht auf die Verfassung stützen (Abs. 3)¹⁾. Diese Unterscheidung folgt deutlich aus dem Wortlaut des Abs. 3. Die Beschlüsse nach Art. 89bis Abs. 2 BV unterliegen dem fakultativen,

-
- 1) Für die Beschlüsse nach Artikel 89bis Abs. 2 BV soll im folgenden die Bezeichnung "Verfassungskonforme Bundesbeschlüsse" verwendet werden. Die Beschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, sollen als "contrakonstitutionelle Bundesbeschlüsse" bezeichnet werden. In der Literatur (vergl. z. B. Giacometti, Rechtsstaat und Notrecht, S. 12) findet sich häufig auch der Ausdruck "extrakonstitutionell". Diese Bezeichnung erscheint aber insofern unrichtig, als die Beschlüsse ihre Regelung nicht extra constitutionem sondern gerade innerhalb der Verfassung gefunden haben. Als extra-konstitutionell können demnach nur solche Beschlüsse bezeichnet werden, die nicht auf der Verfassung beruhen (so z.B. der Vollmachtenbeschluß von 1939). Zu diesen Begriffen vergl. auch Kagi, S. 115 ff und Hans Nef, Fortbildung der Bundesverfassung, S. 370.

die nach Abs. 3 dem obligatorischen Referendum. Das Referendum kann hierbei - im Gegensatz zu der in Art. 89 Abs. 1 und 2 BV getroffenen Regelung - erst nach dem Inkrafttreten der Bundesbeschlüsse ergriffen werden (nachträgliches Referendum).

aa) Die Behandlung des verfassungskonformen Bundesbeschlusses

Für die Behandlung des dringlichen, verfassungskonformen Bundesbeschlusses nach Art. 89bis Abs. 2 BV bestehen vier Möglichkeiten:

aaa) wird das Referendum ¹⁾ nicht ergriffen (oder wird von acht Kantonen die Volksabstimmung nicht beantragt), bleibt der Bundesbeschluß bis zum Ablauf der zu befristenden (Abs. 1) Gültigkeitsdauer in Kraft ²⁾.

-
- 1) Nach Art. 89bis Abs. 2 i.V. mit Art. 4 des Referendumsgesetzes von 1874 (BS 1, S. 173) ist das Volksbegehren innerhalb von 90 Tagen (Referendumsfrist) nach Verkündung des Bundesbeschlusses von 30000 stimmberechtigten Bürgern zu beantragen; vergl. Mäusli, S. 81 ff.
- 2) Zur Bedeutung der Befristungsklausel im einzelnen vergl. Mäusli, S. 67 ff.

- bbb) dasselbe gilt für dringliche Bundesbeschlüsse, gegen die ein Volksbegehren zwar eingeleitet wurde, das aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte.
- ccc) wird der Bundesbeschluß im Referendumsverfahren verworfen, so tritt er ein Jahr nach seiner Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft und kann nicht mehr erneuert werden ¹⁾ 2).
- ddd) wird das Volksbegehren form- und fristgerecht beantragt, aber von der Bundesversammlung nicht ordnungsgemäß durchgeführt, tritt der Bundesbeschluß ebenfalls innerhalb Jahresfrist außer Kraft³⁾.

-
- 1) Da der Bundesbeschluß vorbehaltlich kürzerer Geltungsdauer stets für mindestens ein Jahr in Kraft ist, erscheint das Referendum nur in solchen Fällen sinnvoll, in denen die Verlängerung oder Erneuerung des Beschlusses zu befürchten ist, oder in denen die Geltungsdauer auf mehr als ein Jahr zu bemessen ist.
- 2) Zu den Begriffen "Verlängerung" und "Erneuerung" vergl. Mäusli, S. 74, 76.
- 3) Speiser (S. 131) sieht deshalb insofern in Art. 89bis Abs. 2 BV zu Recht eine Sanktionsvorschrift zum Nachteil der Bundesversammlung.

bb) Die Behandlung des **contraconstitutionellen** Bundesbeschlusses 1)

Für das Genehmigungsverfahren hinsichtlich des **contrakonstitutionellen** Bundesbeschlusses ergeben sich folgende Möglichkeiten:

aaa) wird der Bundesbeschluß von der Mehrheit der Bürger und der Kantone angenommen, bleibt er für die festgesetzte Dauer in Kraft.

bbb) im Falle der Ablehnung des Beschlusses durch die Mehrheit der Bürger und oder ²⁾ der Kantone tritt er ein Jahr nach der Annahme durch die Bundesversammlung außer Kraft und kann nicht erneuert werden.

1) Die Frage, ob es sich um verfassungskonforme oder **contrakonstitutionelle** Bundesbeschlüsse handelt, ist in der Praxis oft nicht leicht zu entscheiden. Es wäre deshalb begrüßenswert, wenn die Bundesversammlung selbst eine Kennzeichnung des Beschlusses vornehmen würde. Sollte sie sich hierzu auf freiwilliger Basis nicht bereithalten, müßte eine verfassungsrechtliche Verpflichtung konstituiert und Art. 89bis BV entsprechend ergänzt werden. Diese Kennzeichnung würde mit Sicherheit eine Erschwerung des Schrittes zum **contrakonstitutionellen** Bundesbeschluß zur Folge haben und überdies die sich anschließenden Diskussionen über die rechtliche Qualifizierung erleichtern.

2) Vergl. Speiser, S. 133.

3) Die staatsrechtliche Bedeutung des Art. 89bis
BV

Bei der nachstehenden Erörterung der juristischen Tragweite des Art. 89bis BV geht es hauptsächlich um drei Fragen: enthält die Vorschrift eine Regelung des Staatsnotstandes (a), enthält sie eine Notrechtskompetenz der Bundesversammlung für die Inanspruchnahme contrakonstitutionellen Notrechts (b) und ist schließlich bejahendenfalls die Notrechtskompetenz abschließend geregelt (c)?

a) Art. 89bis BV als Regelung des staatlichen
Notstandes

Art. 89bis BV stellt dann eine Notstandsnorm dar, wenn man davon ausgeht, daß die Regelung der dringlichen Bundesbeschlüsse auch die des Notstandes erfaßt. Für die alte Rechtslage wurde die Frage in diesem Sinne entschieden und es sind keine Gründe ersichtlich, die eine Abweichung hiervon rechtfertigen würden. Insbesondere können aus dem Wortlaut des Art. 89bis BV andere Schlußfolgerungen nicht gezogen werden ¹⁾. Die h. M. geht deshalb zu Recht davon aus, daß die in Art. 89bis BV normierte Dringlichkeit als konstitutives Element des staatlichen Notstandes zugleich dessen

1) Zur Entstehungsgeschichte im einzelnen und den sich daraus ergebenden Interpretationsmöglichkeiten vergl. Mäusli, S. 29 ff und die Darstellung des Bundesrates in BB1 1948 I 1054 ff.

Regelung mitumfaßt ¹⁾. Dies bedeutet aber nicht, daß nunmehr eine Begriffsidentität zwischen Notstand einerseits und Dringlichkeit andererseits angenommen werden könnte, wie dies insbesondere von Giacometti vertreten wird.²⁾ Die von Giacometti damit vorgenommene Definition des staatlichen Notstandes erscheint zu eng, da sie der ausgedehnten "Bandbreite" des Notstandsbegriffes nicht gerecht wird. Es fällt hierbei vor allem auf, daß die Definition das Merkmal der Gefahrenlage für den Staat oder seine Bürger unberücksichtigt läßt. Der Ansicht Giacometti's ist schließlich auch entgegenzuhalten, daß sie dem Problem der abschließenden Positionierung, die er folgerichtig annimmt ³⁾, zu wenig Bedeutung beimißt ⁴⁾.

-
- 1) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 776; ders., Der neue Notrechtsartikel, S. 86; Schneider, Notstandsrecht, Sp. 1376; Töndury, S. 154; Mäusli, S. 47; Manuel, S. 284; Hans Nef, a.a.O., S. 370; Folz, S. 49 ff; a.A.: Marti, Dringlichkeit- und Notrecht, S. 187.
 - 2) Vergl. Giacometti, Der neue Notrechtsartikel, S. 86: "Die zeitliche Dringlichkeit einer Maßnahme ist identisch mit dem staatlichen Notstand".
 - 3) A.a.O.
 - 4) Zur Möglichkeit der abschließenden Definition des Begriffes Staatsnotstand vergl. Reber, S. 94 ff und Speiser, S. 29, 51 ff.

Art. 89bis BV kann deshalb in seiner Bedeutung für das Notrecht nur so ausgelegt werden, daß die Dringlichkeit zwar konstitutives Element für die Inanspruchnahme von Notrecht ist ¹⁾, im übrigen aber eine abschließende Regelung des staatlichen Notstandes nicht beinhaltet ²⁾.

b) Art. 89bis Abs. 3 BV als Kompetenznorm

Während in der staatsrechtlichen Literatur über die Bedeutung des Art. 89bis Abs. 2 BV weitgehende Einigkeit erzielt werden konnte ³⁾, ist Sinn und Zweck der in Abs. 3 getroffenen Regelung nach wie vor äußerst umstritten.

-
- 1) Vergl. Schneider, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 394; Schneider sieht in der Regelung des Art. 89bis BV die Ausgestaltung eines "kleinen Notrechts".
 - 2) Vor dem Problem der Bestimmung des Notstandsbegriffes hat auch erkennbar der deutsche Gesetz- und Verfassungsgeber gestanden. In Art. 80 a Abs. 1 GG benutzt er den Begriff "Spannungsfall" und in Art. 91 Abs. 1 GG die Formulierung "drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes". Vergl. hierzu Hesse, S. 9, 13 und die Begründungen der Bundesregierung zu den Entwürfen in BT-Drucksache IV/891 vom 11.1.1963, S. 9, 14 und in BT-Drucksache V/1879 vom 13.6.1967, S. 23; vergl. auch Bull. der Bundesregierung vom 14.3.1967 (Nr. 26', S. 209.
 - 3) Vergl. oben S. 49, Fn. 1).

Der Streit geht hauptsächlich darum, ob der Bundesversammlung eine Kompetenz zur Setzung kontrakonstitutionellen Notrechts eingeräumt wurde.

Die Initianten des "Volksbegehrens für die Rückkehr zur direkten Demokratie" wollten mit ihrer Initiative der Bundesversammlung keine Notrechtskompetenz einräumen und bestritten darüber hinaus sogar jeden notrechtlichen Bezug ihres Begehrens¹⁾. Dieser Auffassung schloß sich insbesondere Marti an, der betonte, daß durch Art. 89bis Abs. 3 BV lediglich die Rechtsfolgen kontrakonstitutioneller Bundesbeschlüsse geregelt würden²⁾. Diesen Ansichten steht aber eindeutig die Systematik³⁾ des Art. 89bis BV entgegen, der als einheitliches Ganzes gesehen werden muß. Danach gibt Abs. 1 die generelle Kompetenz zum Erlaß dringlicher Bundesbeschlüsse und damit auch zur Setzung von Notrecht im oben genannten Sinne⁴⁾. Die Absätze

-
- 1) Vergl. Votum Chaudet, Sten.Bull. NR 1948, 322 ff; Votum Huber, Sten.Bull. NR 1949, 901; Mäusli, S. 97 ff. Der Ansicht der Initianten kann verfassungsrechtlich keine große Bedeutung beigemessen werden; vergl. hierzu Schneider, Verfassungsinterpretation, S. 10 ff.
 - 2) Dringlichkeit und Notrecht, S. 186 ff.
 - 3) Vergl. Schneider, a.a.O., S. 8, 9; Giacometti, Der neue Notrechtsartikel, S. 87.
 - 4) Dies wird auch von Marti, a.a.O., nicht bestritten. Giacometti, a.a.O., bezeichnet Abs. 1 als "Obersatz" des ganzen Artikels.

2 und 3 enthalten die Differenzierung nach dem Inhalt der Beschlüsse (Verfassungskonforme oder contrakonstitutionelle Maßnahmen) und machen die Rechtsfolgen davon abhängig. Aus diesem Zusammenhang folgt, daß Art. 89bis Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 BV der Bundesversammlung die Kompetenz zu Verfassungskonformen Bundesbeschlüssen gibt und Art. 89bis Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 BV als Kompetenznorm für contrakonstitutionelle Bundesbeschlüsse anzusehen ist ¹⁾. Es erscheint wenig konsequent, wenn teilweise eine Kompetenz gem. Art. 89bis Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 BV zwar bejaht, eine auf Art. 89bis Abs. 1 i. V.m. Abs. 3 BV gestützte Kompetenz aber abgelehnt wird ²⁾.

Die Bundesversammlung ist somit gem. Art. 89 bis BV zum Erlaß verfassungskonformen und

1) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 86 ff; ders., Rechtsstaat und Notrecht, S. 10 ff; Schneider, Das Problem des Notrechts, S. 5; Suter, S. 163 ff; Mäusli, S. 101 ff. Auch der Bundesrat vertritt in seiner Stellungnahme zum Volksbegehren vom 23.7.1946 diese Ansicht; Bundesblatt 1948 I, 1055 ff.

2) So Marti, a.a.O.

contrakonstitutionellen Notrechts ermächtigt ¹⁾.

- c) Das Problem der Ausschließlichkeit der in Art. 89bis BV getroffenen Regelung

Mit der Annahme, daß Art. 89bis BV zum Erlaß von Notrecht ermächtigt, ist noch nicht die Frage beantwortet, ob durch diese Regelung andere mögliche Grundlagen für die Inanspruchnahme von Notrecht ausgeschlossen sind ²⁾.

-
- 1) Seit dem Inkrafttreten des Art. 89bis BV wurde nach Mäusli (S. 104 ff) erst ein contrakonstitutioneller Bundesbeschluß ("betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushalts des Bundes") erlassen. Diesem stehen 10 verfassungskonforme Bundesbeschlüsse gegenüber; vergl. Mäusli, S. 120. Am 5.3.1972 trat der verfassungskonforme "dringliche Bundesbeschluß über Maßnahmen gegen Mißbräuche im Mietwesen" in Kraft, bei dem es sehr fraglich erscheint, ob die Dringlichkeitsvoraussetzungen des Art. 89bis BV vorgelegen haben; vergl. NZZ Nr. 493 v. 22.10.1972, S. 33. Zur Eindämmung der Inflation hat die Bundesversammlung 1972 zahlreiche dringliche Bundesbeschlüsse erlassen; vergl. FAZ Nr. 282 v. 5.12.1972, S. 13 und FAZ Nr. 287 vom 11.12.1972, S. 14. Kritisch zur Frage der Dringlichkeit NZZ Nr. 345 v. 16.12.1972, S. 25.
- 2) Dieses Problem ist nicht mit der oben (S. 48/49) erörterten Frage der abschließenden Definition des Notstandsbegriffes zu verwechseln.

Giacometti bejaht diese Frage insbesondere unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte und auf den Sinn der Vorschrift, die "per definitionem" eine abschließende Zuständigkeitsordnung beinhaltet ¹⁾.

Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. Sie beruht auch hier auf der unrichtigen Annahme, daß der staatliche Notstand mit der in Art. 89bis BV geregelten zeitlichen Dringlichkeit völlig identisch sei ²⁾. Giacometti erkennt, daß Art. 89bis BV lediglich eine Teilregelung des Nostandsproblems darstellt. Er läßt schließlich auch die in seiner These liegenden Gefahren unberücksichtigt: die Annahme der abschließenden Normierung des Notrechts würde voraussetzen, daß Art. 89bis BV alle Fälle des staatlichen Notstandes erfaßt. Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall, da Art. 89bis BV erhebliche Lücken aufweist. So enthält die Bestimmung z. B. keine Regelung für die Fälle, in denen die beiden Räte nicht, nicht rechtzeitig oder nicht in der erforder-

1) Vergl. Giacometti, Der neue Notrechtsartikel, S. 88; ders., Die staatsrechtliche und staatspolitische Bedeutung des neuen Art. 89bis BV, S. 6. Vergl. Manuel, S. 284: "Article 89bis constitue la réglementation constitutionnelle exclusive de tout état de nécessité caractérisé seulement par l'urgence temporaire".

2) Vergl. oben S. 49.

lichen Stärke ¹⁾ zum Erlaß von Notrecht zusammen-
treten können. Auch ist unberücksichtigt geblie-
ben, was geschehen soll, wenn die für die Weiter-
geltung von Notrecht erforderlichen Maßnahmen
nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden
können. Dies erscheint wegen des obligatorischen
Referendums nach Art. 89bis Abs. 3 BV besonders
wichtig. Die Tatsache, daß während beider Welt-
kriege Volksabstimmungen durchgeführt werden
konnten ²⁾, steht dem nicht entgegen, da die
Schweiz nicht unmittelbar in kriegerische Er-
eignisse verwickelt war.

Speiser weist zu Recht darauf hin, daß Art.
89bis BV in erster Linie für eine "relative
Funktionsunfähigkeit" des Staates konzipiert
ist ³⁾. Wenn durch eine potenzierte Gefahren-
lage des Staates die Einhaltung des in Art.
89bis BV vorgeschriebenen Verfahrens nicht mehr
möglich ist, die Bundesversammlung sich also
in absoluter Funktionsunfähigkeit befindet ⁴⁾,
muß ein staatliches Organ dennoch in der Lage
sein, die zur Abwehr der Gefahr erforderlichen

1) Hierauf weist Speiser (S. 141) mit Nachdruck hin.

2) Vergl. die Zusammenstellung bei Speiser, S. 32,
Anm. 30.

3) Speiser, S. 141.

4) Vergl. Schneider, Das Problem des Notrechts, S.

5.

Maßnahmen zu ergreifen ¹⁾. Andernfalls müßte der Staat sich selbst und die von ihm zu schützenden Bürger aufgeben, was nicht der Sinn staatlicher Ordnung sein kann. Als staatliche Organe, auf die die Notrechtskompetenz übergehen könnte, kommen sowohl ein noch funktionsfähiger Teil der Bundesversammlung ²⁾ (quasi als Rumpfparlament) oder der Bundesrat ³⁾ in Frage.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß Art 89bis BV die Notrechtskompetenz nicht abschließend geregelt hat. Im Falle absoluter Funktionsunfähigkeit der Bundesversammlung und potenziertem Notwendigkeit zu staatlichem Handeln kann Notrecht auch durch andere - funktionsfähige - Organe gesetzt werden.

1) Die h.M. geht deshalb zu Recht davon aus, daß Art. 89bis BV keine abschließende Regelung getroffen hat; vergl. Marti, Dringlichkeit und Notrecht, S. 187 ff; Hans Huber, Anhörungsprotokoll, S. 20; Speiser, S. 141; Mäusli, S. 108 ff. Suter, S. 166, beschränkt ohne nähere Begründung den Anwendungsbereich des Art. 89bis BV für die Inanspruchnahme von Notrecht auf "wirtschaftliche Notsituationen oder andere Notstände in Friedenszeiten". Diese Ansicht verkennt den Charakter des Notrechts und schränkt Art. 89bis BV unverhältnismäßig ein.

2) Vergl. Speiser, S. 142.

3) Vergl. Aubert, Droit Constitutionnel, II, S.557; Pestalozzi, S. 123; Speiser, a.a.O.

4) Die Vollmachtenbeschlüsse von 1914 und 1939
und Art. 89bis BV

Im Schrifttum ist mehrfach die Frage aufgeworfen worden, wie die Vollmachtenbeschlüsse nach heutigem Verfassungsrecht zu behandeln wären ¹⁾. Die Bundesversammlung könnte als Rechtsgrundlage ausschliesslich Art. 89bis BV in Anspruch nehmen. Zum Zeitpunkt des Erlasses beider Beschlüsse war die Bundesversammlung voll funktionsfähig, so daß andere Grundlagen nicht hätten herangezogen werden können. Auf beide Beschlüsse hätte Art. 89bis Abs. 3 BV angewendet werden müssen. Da der Abhaltung von Volksbegehren Hindernisse nicht entgegenstanden, hätte die Bundesversammlung die Beschlüsse zu deren Weitergeltung dem Referendum unterwerfen müssen ²⁾.

5) Die Notrechtspraxis in der Zukunft

Über die Effizienz des Art. 89bis BV im Falle eines staatlichen Notstandes kann noch kein Urteil abgegeben werden, da Art. 89bis BV einer "Bewährungsprobe" - glücklicherweise - noch nicht ausgesetzt war. Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß die staatlichen Organe in der Schweiz **erforderlichenfalls** auch andere Rechtsgrundlagen für den Erlass von Notrecht

-
- 1) Vergl. z. B. Schneider, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 394.
2) Zu den positiven Aspekten eines derartigen Referendums in Zeiten staatlichen Notstandes vergl. Speiser, S. 143.

in Anspruch nehmen würden ¹⁾. Perspektivisch kann aber gesagt werden, daß sich die Praxis an den insbesondere im Zweiten Weltkrieg gewonnenen Erkenntnissen orientieren wird ²⁾.

II. Das selbständige Notverordnungsrecht des Bundesrats

1) Vorbemerkungen

Das Notrecht während beider Weltkriege wurde - wie oben dargelegt - weitgehend vom Bundesrat erlassen. Er war hierzu durch die Vollmachtenbeschlüsse der Bundesversammlung ermächtigt worden, nahm also insoweit für seine Rechtssetzung eine auf Delegation beruhende Kompetenz in Anspruch.

Daneben hat der Bundesrat aber auch zahlreiche Maßnahmen erlassen, die er nicht auf diese Zuständigkeitsordnung, sondern auf ein

-
- 1) Vergl. hierzu die bei Mäusli, S. 35 ff, zitierten Äußerungen von Mitgliedern der Bundesversammlung sowie die Stellungnahme des Bundesrates zum "Volksbegehren für die Rückkehr zur direkten Demokratie" (BB1 1948 I 1054 ff). Vergl. auch die bei Mäusli, S. 49, 50, auszugsweise wiedergegebenen Gutachten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.
 - 2) Hans Huber, Anhörungsprotokoll, S. 19, nimmt an, daß die wichtigsten Notstandsmaßnahmen von den zuständigen Departementen vorbereitet seien.

eigenes, selbständiges Notverordnungsrecht ¹⁾ stützte. Die Kompetenz hierzu entnahm er Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV ²⁾.

-
- 1) Eine einheitliche Terminologie hat sich noch nicht herausgebildet. Teilweise wird dieses Recht - ganz generell - auch als Rechtsverordnungsrecht (z. B. Marti, Notverordnungsrecht, S. 111 ff) oder als Polizeiverordnungsrecht (vergl. z. B. Giacometti, Zur Verfassungsmäßigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrechts, S. 369 ff) bezeichnet. Da nach allen Ansichten diesem Recht Notstands-Charakter beigemessen wird, soll im folgenden der Begriff "Notverordnungsrecht" verwendet werden (vergl. auch Pestalozzi, S. 123; Reber, S. 16 ff).
- 2) Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV lautet:
- "Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:
- Ziff. 9: Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.
- Ziff. 10: Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung."

Da sich die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Kompetenz nicht geändert haben, kann für die folgende Darstellung auf die Praxis in der Zeit vor und während des Zweiten Weltkrieges Bezug genommen werden ¹⁾. Insbesondere in den dreißiger Jahren hat der Bundesrat zahlreiche Beschlüsse auf Art. 102 BV gestützt ²⁾; hierbei ist insbesondere der Beschluß vom 20.3.1934 "betreffend Ausschreitungen der Presse gegenüber dem Ausland" für den Bereich der Presse von besonderer Bedeutung ³⁾.

2) Die Zulässigkeit des Notverordnungsrechts in
Rechtssprechung und Literatur

Die vom Bundesrat vertretene Rechtsauffassung zur Notverordnungskompetenz ist in Rechtssprechung und Literatur umstritten. Hierbei hat insbesondere auch die Handhabung dieses Rechts Kritik hervorgerufen.

a) Die Auffassung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hat in einer grundlegenden Entscheidung die Auffassung des Bundesrats

-
- 1) Zur Praxis des Bundesrats während des Krieges von 1870/71 und des Ersten Weltkrieges vergl. Giacometti. Das selbständige Rechtsverordnungsrecht, S. 259.
2) Vergl. die Übersicht bei Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 791 Anm. 3.
3) Vergl. BB1 1934 I 860.

geteilt und ein auf Art. 102 Ziff. 9, 10 BV gestütztes Notverordnungsrecht bejaht ¹⁾.

In der Begründung hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, daß dieses Recht erforderlich sei, um dem Bundesrat gegenüber der langsam arbeitenden Bundesversammlung die Möglichkeit zu einem "raschen Eingreifen" zu geben ²⁾. Die Zulässigkeit einer selbständigen Zuständigkeit wird davon abhängig gemacht, daß der Bundesversammlung ein rechtzeitiges Eingreifen unmöglich sein müsse und daß eine dringende Notwendigkeit zum Handeln bestehen müsse. Damit hat das Bundesgericht den notrechtlichen Charakter dieses Verordnungsrechts bestätigt. Das Bundesgericht war dann aber bei der weiteren Erörterung der Geltungsdauer dieses Rechts insofern nicht mehr konsequent, als es das transitorische Wesen des Notrechts verneinte ³⁾. Der Zuständigkeitsbereich des Bundesrats wird durch die in Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV genannten Sachbereiche begrenzt. Danach ergibt sich insbesondere eine Notverordnungskompetenz für die

-
- 1) BGE 64 I 365 ff. Die Entscheidung erging zu dem BRB vom 3.11.1936 (betreffend das Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien); AS 52, 639.
 - 2) A.a.O., S. 371. Zur Begründung hat das Gericht auf die in Art. 102 Ziff. 11 BV genannten Dringlichkeitsfälle Bezug genommen (S. 372).
 - 3) A.a.O., S. 373/374; vergl. auch die Entscheidung BGE 60 I S. 197 ff, in der das Gericht zum Notverordnungsrecht der kantonalen Regierungen Stellung genommen hat.

äußere und innere Sicherheit sowie für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

b) Die im Schrifttum vertretenen Meinungen

aa) Die Verneinung des Notverordnungsrechts

In der Literatur werden gegen das selbständige Notverordnungsrecht unter gleichzeitiger Kritik an der Rechtssprechung des Bundesgerichts im wesentlichen vier Gründe geltend gemacht: zunächst wird unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 102 Ziff. 9, 10 BV geltend gemacht, daß durch die Begriffe "sorgen" und "wachen" der Kompetenzbereich des Bundesrats auf eine reine Verwaltungs- und Regierungstätigkeit beschränkt sei; eine Rechtssetzungsfunktion sei damit stillschweigend ausgeschlossen¹⁾. Dieses Ergebnis werde darüber hinaus auch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 102 BV bestätigt²⁾. Daneben wird die Verneinung einer Notverordnungskompetenz auch mit einem systematischen Vergleich zwischen den Art. 95 und 102 BV begründet: da schon dem Art. 95 BV - als der Generalnorm für die Umschreibung des Tätigkeitsbereichs des Bundesrats - eine Rechtssetzungskompetenz nicht entnommen

1) Vergl. Giacometti, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht, S. 259; Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 790, 791 berufen sich daneben auch auf Art. 85 BV; vergl. Knecht, S. 114 ff.

2) Vergl. Giacometti, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines selbst. Polizeiverordnungsrecht S. 370.

werden könne, verbiete sich dies für Art. 102 BV umso mehr ¹⁾. Letztlich widerspreche eine derartige Zuständigkeit auch eklatant dem Grundsatz der Gewaltentrennung ²⁾.

bb) Die Bejahung des Notverordnungsrechts

Die vor allem von Giacometti abgelehnte Zuständigkeit ist in der übrigen Literatur nahezu einhellig bejaht worden. Insbesondere Marti hat in einer ausführlichen Darstellung den von Bundesrat und Bundesgericht vertretenen Auffassungen zugestimmt ³⁾. Gegen die Wortinterpretation Giacometti's hat er vor allem eingewandt, daß diese nicht dem Sinn der Verfassung entspreche, da die Verfassung dem Bundesrat durch Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV gerade umfassende Vollmachten habe erteilen wollen. Den systematischen Vergleich Giacometti's hat Kapani durch eine eingehende Interpretation des Art. 95 BV widerlegt ⁴⁾. Dem von Giacometti gerügten Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltentrennung wird entgegengehalten, daß die Bundesverfassung diesem Grundsatz nicht uneingeschränkt

1) Vergl. oben S. 62 Fn 1).

2) Vergl. Giacometti, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht, S. 260 ff. Verneint wird das originäre Rechtsverordnungsrecht des BR im älteren Schrifttum insbesondere durch Walter Schneider. Zweifelnd Reber, S. 16 ff.

3) Vergl. Marti, Notverordnungsrecht, S. 111 ff.

4) Vergl. Kapani, S. 31 ff.

folge ¹⁾.

cc) Eigene Stellungnahme

Der zustimmenden Ansicht in der Literatur ist, wenn auch unter gewissen Bedenken, beizutreten. Die Bedenken ergeben sich insbesondere aus dem von Giacometti vertretenen Argument der mangelnden Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltentrennung. Diese Bedenken erscheinen aber dann nicht als schwerwiegend, wenn man das Verordnungsrecht des Bundesrates - wie oben dargelegt - als Mittel zur Bekämpfung und Beseitigung eines staatlichen Notstandes auffaßt. Die zur Bekämpfung eines Notstandes erforderlichen Maßnahmen haben stets eine gewisse Verlagerung der Rechtssetzungsbefugnisse zugunsten der Executive, hier also des Bundesrats, zur Folge ²⁾. Innerhalb des Vollmachtsystems

-
- 1) Vergl. Marti, S. 111. Die Zulässigkeit des Notverordnungsrechts wird auch bejaht von Pestalozzi, S. 123; Ballreich, S. 208; Knecht, S. 113 ff; Schindler, Die selbständige Polizeiverordnung, S. 305 ff; Brunner, S. 78; Burckhardt, Komm., S. 665, 666.
- 2) Damit soll aber keinesfalls die oft vertretene These unterstützt werden, wonach der "Notstand die Stunde der Executive" sei; vergl. hierzu Bayer, S. 609.

wird diese Durchbrechung auch generell für zulässig erachtet ¹⁾.

Nach dieser Auffassung stellt sich das selbständige Notverordnungsrecht als das geeignete Mittel zur Beseitigung einer Notstandssituation dar, in der die Bundesversammlung nicht schnell genug die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann. Sieht man das Notverordnungsrecht in diesem weiteren Zusammenhang, so stellt es die notwendige Ergänzung zur lückenhaften Regelung des Notrechts im Kompetenzbereich der Bundesversammlung dar.

Entgegen der vom Bundesgericht vertretenen Auffassung kommt dann dem Notverordnungsrecht folgerichtig "lediglich" transitorische Bedeutung zu ²⁾; das Notverordnungsrecht tritt also außer Kraft, wenn die Bundesversammlung eigene Maßnahmen zur zweckentsprechenden Beseitigung des Notstandes ergriffen hat ³⁾.

3) Der Umfang des Notverordnungsrechts

Der Umfang der Zuständigkeiten des Bundesrats ist zunächst durch die in Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV genannten Sachbereiche begrenzt. Weiterhin sind

-
- 1) Daneben kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Verfassung für bestimmte Teilbereiche ausdrücklich ein Verordnungsrecht vorsieht (vergl. Art. 35 Abs. 3 BV und Art. 41 Abs. 4 BV).
 - 2) Vergl. BGE 64 I S. 373.
 - 3) Vergl. auch Märti, Notverordnungsrecht, S. 117.

in Übereinstimmung mit der Rechtssprechung des Bundesgerichts nur solche Maßnahmen zulässig, die dringend erforderlich sind und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Fraglich ist allerdings, ob der Bundesrat nur Verfassungskonforme Verordnungen erlassen darf, oder ob er auch von der Verfassung abweichen, also insbesondere die Grundrechte einschränken darf. Nach Art. 102 BV hat der Bundesrat seine Befugnisse "innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung" auszuüben. Entgegen diesem klaren Wortlaut hat der Bundesrat mehrfach in die verfassungsmäßigen Rechte eingegriffen ¹⁾. Das Bundesgericht hat in seiner wiederholt genannten Entscheidung zur Zulässigkeit derartiger Maßnahmen nicht ausdrücklich Stellung genommen. In der Literatur wird teilweise ein Abweichen von der Verfassung in begrenztem Umfange für zulässig gehalten ²⁾. Diese Ansicht muß wegen des entgegenstehenden, eindeutigen Wortlauts des Art. 102 BV abgelehnt werden ³⁾.

Für contrakonstitutionelle Maßnahmen im Bereich des Notrechts kommt damit als Rechtsgrundlage das selbständige Notverordnungsrecht des Bundesrats nicht in Frage; diese Maßnahmen können allenfalls auf einen Bundesbeschluß nach Art. 89bis Abs. 3 BV gestützt

1) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 790;

2) Vergl. Burckhardt, Gedanken zum Notrecht, S. 619 ff; Hans Huber, Anhörungsprotokoll, S. 20, hält es für erlaubt, daß der Bundesrat die "Grundrechtsschranken noch mehr konkretisiert". Damit wird letztlich eine nicht vertretbare Aushöhlung der Grundrechte bejaht.

3) Vergl. Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 791.

oder nach Inanspruchnahme extrakonstitutionellen
Notrechts ergriffen werden.

4) Die richterliche Kontrolle des Notverordnungsrechts ¹⁾

Die Notverordnungen des Bundesrates sind von den Gerichten grundsätzlich überprüfbar.²⁾ Insbesondere steht Art. 113 BV einer richterlichen Kontrolle nicht entgegen. Auch das Bundesgericht hat seine Zuständigkeit generell bejaht³⁾. Es hat diesen Grundsatz aber insofern wieder erheblich eingeschränkt, als es seine Kognitionsbefugnis lediglich auf die Prüfung der Frage erstreckt, ob der Bundesrat sein Ermessen bei der Inanspruchnahme der Kompetenz und bei der Ausübung des Notverordnungsrechts mißbraucht habe. Damit wird letztlich der zunächst bejahte Grundsatz der richterlichen Kontrolle in eine nicht zu rechtfertigende Ausnahme verkehrt, da ein Ermessensmißbrauch nur in seltenen Fällen feststellbar sein wird.

III. Das Requisitionsrecht

In der schweizerischen Literatur wurde dem

- 1) Das Notverordnungsrecht unterliegt daneben selbstverständlich uneingeschränkt der parlamentarischen Kontrolle der Bundesversammlung.
- 2) Vergl. Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit, S.92; Pestalozzi, S. 120.
- 3) Vergl. BGE 64 I 374 ff. Das Gericht hat seine Meinung im wesentlichen auf einen angeblich dem Bundesrat von der Verfassung weitgesetzten Ermessensspielraum gestützt.

Requisitionsrecht ¹⁾ bis heute nahezu keine Aufmerksamkeit geschenkt ²⁾, was sich mit Sicherheit auf die geringe Anwendungspraxis zurückführen läßt. Gesetzlich hat es eine nicht sehr eingehende Regelung in den Art. 31 ff und 203 ff der "Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft" (MO) gefunden ³⁾. Nach Art. 203 Abs. 1 MO können auch die nicht zum Wehrdienst Einberufenen zur Landesverteidigung herangezogen werden. Neben dieser "persönlichen Requisition" besteht auch ein "sachliches Requisitionsrecht", wonach jedermann bei drohender Kriegsgefahr und im Kriegsfall verpflichtet werden kann, den Militärbehörden oder der Truppenführung bewegliches und unbewegliches Vermögen zu überlassen. Eine Entschädigungsleistung ist ausdrücklich vorgesehen.

Nach der neuen **strategischen** Konzeption für die Verteidigung der Schweiz scheint man für den Fall eines zukünftigen Krieges klare Modelle für eine Requisition

-
- 1) Zum Begriff der Requisition vergl. Folz, S. 47.
 - 2) Lediglich zu den Fragen der Entschädigungsleistungen ist in geringem Umfange Literatur vorhanden; vergl. Robert Meyer, S. 337 ff. Dagegen haben zahlreiche andere europäische Länder das Requisitionsrecht einer ausführlichen Regelung unterzogen; vergl. Folz, S. 46 ff und - für das französische Recht - Gerth, S. 92 ff.
 - 3) AS 23, S. 781 ff.

insbesondere für die Kriegswirtschaft entwickelt zu haben ¹⁾. Die Durchführung der Requisition wird dabei vielfach in den Händen kantonaler Behörden liegen ²⁾.

Aufgrund der Requisitionsvorschriften könnten die Behörden z. B. im Falle allgemeinen Papiermangels Zeitungspapier bei verschiedenen Druckereien und Verlagen beschlagnahmen, um eigene Mitteilungsblätter herausgeben zu können. Die Pressefreiheit könnte dadurch beeinträchtigt und die Pluralität der Meinungen beseitigt werden. Auch könnte ein den Behörden unliebsames Presseorgan auf diese Art und Weise zum Schweigen gebracht werden. Durch eine schwerpunktmäßige Einberufung von Journalisten im Rahmen der "persönlichen Requisition" könnte darüber hinaus einem Verlag schwerer Schaden zugefügt und ein Teil der Presse mundtot gemacht werden. Aber auch bei allen Maßnahmen im Bereiche des Requisitionsrechts sind die Behörden verpflichtet, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu respektieren. Offensichtlich

-
- 1) Vergl. hierzu die Artikelserie "Gesamtverteidigung, Politik, Strategie" in: NZZ 1971 Nr. 205 ff. Die Darstellungen beruhen auf einem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (1969). Zur Behandlung der Kriegswirtschaft hat insbesondere Halm (NZZ Nr. 228 v. 18.5.1971, S. 23) Stellung genommen; der Verfasser ist Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge.
- 2) Vergl. Mossdorf, S. 33, der insbes. auf eine Verordnung des Kantons Zürich vom 16.7.1970 über "Die zivile Kriegsorganisation des Kantons" Bezug nimmt.

einseitige, willkürliche oder nicht zweckentsprechende Verfügungen sind damit unzulässig. Die nur bei sachlicher Requisition vorgesehene Entschädigungszahlung ist gerade für die Presse unzulänglich da sie nur einen Ausgleich für die unmittelbaren Schäden gibt ¹⁾ und mittelbare Folgen (wie z. B. entgangene Verkaufserlöse für Zeitungen und Zeitschriften nach einer Papier-Beschlagnahme) unberücksichtigt läßt.

IV. Das Notverordnungsrecht der Kantone

Neben der Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß von Notrecht wird auch von den Kantonen eine Notrechtskompetenz in Anspruch genommen ²⁾. Diese Kompetenz ergibt sich in den meisten Fällen unmittelbar aus den Verfassungen der Kantone; sie ist häufig der Dringlichkeitsregelung in der Bundesverfassung nachgebildet ³⁾. Für die Kantone, deren Verfassung keine Regelung aufweist, wird überwiegend ein überpositives Notverordnungsrecht bejaht ⁴⁾.

1) Vergl. Robert Meyer, a.a.O.

2) Da das Notverordnungsrecht der Kantone in der staatsrechtlichen Praxis und Literatur nur selten vorkommt, soll hier lediglich eine kurze Darstellung gegeben werden; es ist auch für den Bereich der Presse ohne besondere Bedeutung.

3) Vergl. die Übersicht bei Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 514 ff.

4) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 521 ff. Auch das Bundesgericht bejaht wieder eindeutig eine überpositive Notrechtskompetenz der Kantone; vergl. BGE 83 I 111 ff.

Das Notverordnungsrecht wird in der Regel vom Regierungsrat, also der Regierung, der jeweiligen Kantone erlassen. Nach der ständigen Rechtssprechung des Bundesgerichts dürfen Notverordnungen nur erlassen werden, "wenn es sich darum handelt, eine infolge bestimmter Ereignisse unmittelbar drohende Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit oder Sittlichkeit zu verhindern, der gegenüber der Erlaß gesetzlicher Normen wegen der Langsamkeit der ordentlichen Gesetzgebung als Abwehrmittel versagen müßte" ¹⁾. Der Inanspruchnahme der Notrechtskompetenz sind damit sowohl durch die Beschränkung auf bestimmte Sachbereiche als auch durch das Erfordernis einer dringenden Notwendigkeit erhebliche Grenzen gesetzt. Soweit das Notverordnungsrecht seine Grundlage unmittelbar in der Verfassung eines Kantons findet, ist die Frage, ob auch contrakonstitutionelles Notrecht gesetzt werden kann, von der jeweiligen Regelung abhängig ²⁾. Bei den überpositiven Rechtsgrundlagen (wobei auch hier vor allem das Naturrecht in Betracht kommt) wird man - wie bei den Rechtsverhältnissen des Bundes - in Ausnahmefällen die Setzung contrakonstitutionellen Notrechts für zulässig erachten müssen ³⁾.

Die Kantone haben in der Vergangenheit nur selten - vor allem bei wirtschaftlich bedingten Notlagen - von ihrer Notrechtskompetenz Gebrauch gemacht ⁴⁾.

1) Vergl. BGE 83 I 113; BGE 57 I 274 ff; BGE 67 I 76.

2) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 514, 516.

3) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 523.

4) Vergl. Giacometti, a.a.O., S. 513 und S. 523

Anm. 88.

Soweit sie während der beiden Weltkriege notrechtliche Maßnahmen getroffen haben, beruhten diese weitgehend auf entsprechenden Ermächtigungen des Bundesrats.

V. Das Interventionsrecht

1) Vorbemerkungen

Während die oben dargestellten Rechtsgrundlagen vor allem zur Beseitigung äußerer Gefahren in Anspruch genommen werden können, enthält die Bundesverfassung in Art. 16 BV eine Vorschrift, die ausschließlich auf Fälle eines "inneren Notstandes" anwendbar ist ¹⁾. Nach Art. 16 BV ist der Bund vor allem dann zum Einschreiten berechtigt, wenn innerhalb eines Kantons die öffentliche Ordnung gestört oder erheblich gefährdet ist ²⁾. Dieses Recht des Bundes wird allgemein als Interventionsrecht oder auch als eidgenössische Intervention bezeichnet ³⁾. Bis heute gab es insgesamt zwölf Interventionen des Bundes, die ganz überwiegend im 19. Jahrhundert stattfanden ⁴⁾.

1) Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 126 ff.

2) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 148.

3) Vergl. Burckhardt, a.a.O., S. 114.

4) Vergl. insbes. die Darstellung dieser Fälle bei Gnehm, S. 70 ff, und bei Burckhardt, a.a.O., S. 115 ff.

2) Der Inhalt und die Durchführung der Intervention

Art. 16 BV normiert zwar das Recht des Bundes zur Intervention, enthält aber keine besonderen Verfahrensvorschriften. Über die Durchführung der Intervention entscheidet nach Art. 85 Ziff. 7 BV die Bundesversammlung ¹⁾. Daneben ist aber nach Art. 16 BV auch der Bundesrat unmittelbar berechtigt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Grundsätzlich wird man der Bundesversammlung die Entscheidungskompetenz überlassen müssen und ein unmittelbares Eingreifen des Bundesrates nur in besonderen Einfällen für zulässig halten können ²⁾. Zur Begründung der Intervention reicht nicht schon jede Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung aus. Es ist vielmehr erforderlich, daß der betreffende Kanton entweder nicht in der Lage ist, die Ordnung wieder herzustellen oder dies aber grundsätzlich ablehnt bzw. unterläßt ³⁾.

Bei der Durchführung der Intervention in der Vergangenheit hat sich folgende Praxis herausgebildet ⁴⁾: der Bundesrat ernennt einen Zivilkommissar, den er mit der Wiederherstellung der Ordnung beauftragt. Für den Fall, daß Truppen oder Polizeikräfte aufgeboten werden müssen, ist der

1) Vergl. Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 153.

2) Der teilweise vertretene Auffassung, Art. 16 BV stelle eine generelle Ermächtigungsnorm zugunsten des Bundesrats dar, kann deshalb nicht zugestimmt werden. A.A. Hans Huber, Anhörungsprotokoll, S. 20.

3) Vergl. Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 148.

4) Vergl. Burckhardt, a.a.O., S. 126 ff.

Zivilkommissar zugleich deren oberster Befehlshaber.

3) Der Umfang des Interventionsrechts

Der Zivilkommissar ist im Auftrage und im Namen des Bundes berechtigt, alle Maßnahmen zu treffen, die zur Wiederherstellung der Ordnung erforderlich sind. Zur Durchsetzung seiner Maßnahmen kann er das Militär oder die Polizei heranziehen und damit unmittelbaren Zwang ausüben. Die kantonalen Behörden sind verpflichtet, seine Anordnungen auszuführen ¹⁾. Soweit der Zivilkommissar tätig wird, verliert der Kanton seine diesbezüglichen Befugnisse und Hoheitsrechte ²⁾.

Nach Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 BV ist der Bund bei der Durchführung der Intervention insbesondere verpflichtet, die Freiheit und die verfassungs-mäßigen Rechte der Bürger zu achten. Daraus könnte für die mit der Intervention beauftragten Bundesorgane ein Verbot zum Erlaß von Maßnahmen entnommen werden, durch die die verfassungs-mäßigen Rechte der Bürger beeinträchtigt werden. Es ist jedoch allgemein anerkannt, daß der Bund von dieser Beschränkung befreit ist, wenn der Zweck der Intervention auf andere Weise nicht erreicht werden kann ³⁾. Der Bund kann somit sowohl Verfassungs-

1) Vergl. Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 154.

2) Vergl. Burckhardt, a.a.O., S. 129.

3) Vergl. Burckhardt, a.a.O., S. 129 ff, 132; Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 155; Gnehm, S. 49 ff; Hans Huber, a.a.O.

und Gesetzesbestimmungen suspendieren als auch die Freiheitsrechte der Bürger erheblich einschränken ¹⁾.

Der Zivilkommissar könnte demnach auch die Pressefreiheit, die sowohl durch die Bundesverfassung (Art. 55 BV) als auch durch zahlreiche kantonale Verfassungen gewährleistet wird ²⁾, einschränken oder suspendieren, wenn Interventionszwecke dies erforderlich machen. So könnte z. B. der Zivilkommissar entgegen der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 77 Abs. 3 der Berner Staatsverfassung vom 4.6.1893 ³⁾ die Herausgabe von Zeitungen oder Zeitschriften von der Zensur abhängig machen oder deren Erscheinung gänzlich verbieten. Aber auch in diesen Fällen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stets zu beachten. Da die Maßnahmen des Zivilkommissars Maßnahmen des Bundes sind, kann gegen sie mit der staatsrechtlichen Beschwerde nicht vorgegangen werden (vergl. Art. 84/85 OG).

-
- 1) Nach Gnehm, S. 53, kann der Bundesrat "beliebig schalten und walten, ohne sich an Verfassungsbestimmungen halten zu müssen".
 - 2) Vergl. z. B. Art. 8 der Genfer Verfassung von 1847; Art. 26 der Verfassung des Kantons St. Gallen von 1890 und Art. 3 der Zürcher Verfassung von 1869 - die kantonalen Verfassungsbestimmungen sind der von der Schweizerischen Bundeskanzlei herausgegebenen Sammlung "Verfassungen" entnommen -.
 - 3) Danach kann "niemals die Zensur oder eine andere vorgegreifende Maßnahme stattfinden".

Teil II

Die Pressefreiheit und ihre Beschränkung durch das Notrecht

A Die Pressefreiheit im Normalzustand

I. Die Rechtsgrundlagen der Pressefreiheit¹⁾

Grundlage des gesamten schweizerischen Presserechts ist Art. 55 BV, der in einem einzigen Absatz bestimmt: "Die Pressefreiheit ist gewährleistet" ²⁾. Neben dieser Bestimmung in der

-
- 1) 1966/67 wurden in der Schweiz 420 Tageszeitungen (1935: ca. 400) mit einer Gesamtauflage von ca. 4,8 Mill. Exemplaren herausgegeben. Von den 360 "politischen Tageszeitungen" sind 55 % parteipolitisch orientiert, 38 % sind neutral und 7 % "bürgerlich"; vergl. Bericht der Pressekommission (BT-Drucksache V/2403 v. 15.12.1967, S. 112). 1930 standen von den in der deutschsprachigen Schweiz erscheinenden Zeitungen über 90 % einer Partei nahe; vergl. Dreifuß, S. 24. Zur Struktur des schw. Presse heute, vergl. Thommen, S. 12 ff.
- 2) In der BV von 1874 bestand Art. 55 aus drei Absätzen. Die Absätze 2 und 3 sind aber mit dem Inkrafttreten des schw. Strafgesetzbuches vom 21.12.1937 aufgehoben worden (vergl. Feldmann, Reform des Presserechts, S. 34 a; Aubert, Droit Constitutionnel, II, S. 729. Teilweise wird noch von einer Gültigkeit des Abs. 2 ausgegangen; vergl. Jacottet, S. 128 a ff. Nach der Bereinigten Sammlung besteht nur noch Abs. 1.

eidgenössischen Verfassung wird die Pressefreiheit noch in den meisten kantonalen Verfassungen ausdrücklich oder aber innerhalb der Meinungsfreiheit garantiert. Ausdrückliche Garantien finden sich z. B. in § 6 der Luzerner Verfassung und in Art. 8 der Verfassung des Kantons Genf. Innerhalb der Meinungsfreiheit findet die Pressefreiheit ihre Regelung z. B. in den Kantonen Zürich (Art. 3) und Tessin (Art. 4) ¹⁾. Keine presserechtliche Regelung weisen lediglich die Verfassungen der Kantone Graubünden, Basel-Landschaft und Obwalden auf ²⁾. Durch die Gewährleistung der Pressefreiheit in der Bundesverfassung kommt den verfassungsrechtlichen Regelungen in den Kantonen grundsätzlich keine selbständige rechtliche Bedeutung zu, da das Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht ³⁾. Soweit aber die kantonalen Verfassungsbestimmungen eine Verstärkung der Garantie der Pressefreiheit gegenüber Art. 55 BV beinhalten ⁴⁾, bleiben sie für den Bereich kantonalen

-
- 1) Die zitierten kantonalen Verfassungsbestimmungen sind der von der schw. Bundeskanzlei herausgegebenen Sammlung "Verfassungen" entnommen.
 - 2) Zu den kantonalen Rechtsquellen im einzelnen vergl. auch die Darstellung bei Ludwig, S. 86 ff.
 - 3) Vergl. Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 172.
 - 4) So bestimmt z. B. § 12 der Verfassung des Kantons Thurgau, daß vorbeugende Maßnahmen gegen die Presse unzulässig sind. Ebenso verbietet Art. 8 der Genfer Verfassung ausdrücklich die Einführung der Vorzensur. Diese Verstärkungen des presserechtlichen Schutzes gelten aber nach dem Grundsatz "eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht" nur unter dem Vorbehalt der Rechtssetzung des Bundes, vergl. Beer, S. 24 ff.

Maßnahmen voll wirksam ¹⁾.

II. Das Wesen der Pressefreiheit

1) Das Schutzobjekt der Pressefreiheit

a) Der Schutzbereich im allgemeinen

Die Pressefreiheit wird allgemein definiert als das Recht, seine Meinung durch das Mittel der Presse frei zu äußern und zu verbreiten ²⁾. Art. 55 BV schützt damit nicht nur das Recht auf Meinungsäußerung, sondern auch das Recht auf Verbreitung der Meinung und damit die ungehinderte Veröffentlichung.

Der Schutzbereich des Art. 55 BV erstreckt sich auf alle periodischen und nichtperiodischen Druckschriften und erfaßt somit die Herstellung von Büchern, Broschüren, Zeitungen, Zeitschriften usw. ³⁾. Auf die Herstellungsmethode kommt es nicht an; es ist lediglich erforderlich, daß das Presseerzeugnis in einer gewissen Auflage erscheint und für einen bestimmten Leserkreis berechnet ist ⁴⁾.

-
- 1) Im folgenden wird insbesondere von der Regelung in der BV ausgegangen; kantonale Vorschriften für die Presse werden nur erwähnt, wenn dies unbedingt erforderlich ist.
 - 2) Vergl. Max Nef, Presserecht, S. 24; Toggenburger, S. 135; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 364.
 - 3) Vergl. im einzelnen Rohls, S. 168 ff.
 - 4) Vergl. BGE 31 I 385 ff; vergl. auch Aubert, Droit Constitutionnel, II, S. 734.

b) Die Einschränkung durch die Rechtssprechung
des Bundesgerichts

Der durch Art. 55 BV gewährte Schutz kann nicht für alle Presseerzeugnisse in Anspruch genommen werden. Das Bundesgericht hat in ständiger Rechtssprechung ¹⁾ betont, daß die Garantie des Art. 55 BV nur für solche Presseerzeugnisse gelte, die einem idealen Zweck dienen und ausgeführt:

"Auf Presseerzeugnisse, die zu Reklamezwecken dienen, erstreckt sich die verfassungsmäßige Garantie der Pressefreiheit nicht. Denn bei ihnen steht im Vordergrund nicht das durch die Garantie geschützte ideale Interesse an der Freiheit der Meinungsäußerung in der Presse; um ihres grundsätzlichen Wertes willen; überwiegend und entscheidend für ihre Bedeutung, ist vielmehr das materielle Interesse an der Bedeutung der Presse zu Erwerbszwecken" ²⁾.

Damit postuliert das Bundesgericht für die Bejahung des idealen Zweckes zwei Erfordernisse: Als positives Erfordernis wird verlangt, daß das Presseerzeugnis nach seinem Inhalt geeignet ist, der Allgemeinheit zu nützen und negativ wird vorausgesetzt, daß der Veröffentlichung nicht nur egoistische - d. h. auf Erwerb gerichtete Motive -, zugrunde liegen dürfen. Aus dieser Differenzierung folgt, daß sich der Hersteller rein gewerblicher Presseerzeugnisse (Prospekte, Inserate usw.) nicht auf die

1) Vergl. z. B. BGE 31 I 377 ff; 73 IV 15 ff.

2) BGE 42 I 82.

Verfassungsgarantie des Art. 55 BV berufen kann. Diese Presseerzeugnisse werden aber von der Garantie der Handels- und Gewerbfreiheit in A t. 31 BV erfaßt ¹⁾. Die Rechtssprechung des Bundesgerichts ist teilweise auf Ablehnung gestoßen ²⁾, hat aber im großen und ganzen in der Literatur doch Zustimmung gefunden ³⁾.

2) Die rechtliche Natur der Pressefreiheit

Das Bundesgericht hat die Pressefreiheit stets als Individualrecht aufgefaßt ⁴⁾ und damit dem Einzelnen ein Rechtsanspruch auf freie Meinungsäußerung durch die Presse eingeräumt. Das Schrifttum ist der vom Bundesgericht vertretenen Meinung gefolgt ⁵⁾. Daneben hat das Bundesgericht aber einen weiteren Zweck des Art. 55 BV auch darin gesehen, "die freie sachliche Besprechung der die Öffentlichkeit berührenden Angelegenheiten zu gewährleisten" ⁶⁾. Damit hat das Gericht

1) Vergl. BGE 78 I 298 ff.

2) Vergl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 368; Toggenburger, S. 141.

3) Vergl. Max Nef, Presserecht, S. 53 ff; Aubert, a.a.O., S. 734.

4) So ausdrücklich in BGE 26 I 38 ff(42); vergl. auch BGE 38 I 495 ff; 62 I 218 ff; s. auch Schneider, Die Pressefreiheit. Zum Wesen der Individualrechte im allgemeinen vergl. Hans Huber Individuelle Verfassungsrechte, S. 110 a ff; BGE 26 I 38 ff.

5) Vergl. z. B. Ludwig, S. 111.

6) BGE 52 I 120 ff (125).

anerkannt, daß die Presse auch eine öffentliche Aufgabe erfüllt ¹⁾. Es hat daraus aber nicht einen möglichen weiteren Schritt vollzogen und in der Gewährleistung der Pressefreiheit eine institutionelle Garantie gesehen ²⁾. Die im deutschen Staatsrecht vielfach erörterte Frage, ob in der Garantie der Pressefreiheit eine institutionelle Garantie, ein individuelles Recht oder beides zu erblicken ist, ist bis heute in der schweizerischen Literatur und Rechtssprechung nahezu unerörtert geblieben ³⁾.

III. Die Maßnahmen beim Mißbrauch der Pressefreiheit

1) Vorbemerkungen

Obwohl in Art. 55 BV dem Wortlaut nach keine Schranken für die Ausübung der Pressefreiheit enthalten sind ⁴⁾, ist allgemein anerkannt, daß die Pressefreiheit nicht uneingeschränkt garantiert ist ⁵⁾. Zur Begründung dieser Ansicht wird vor allem auf das Wesen der Freiheits-

1) Vergl. auch BGE 38 I 501; 64 I 173 ff.

2) Vergl. hierzu Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 43 ff und Schneider, a.a.O.,

3) Vergl. Schneider, Die Pressefreiheit.

4) Vergl. dagegen Art. 5 Abs. 2 GG.

5) Vergl. Karl Weber, Gegenpole der Pressefreiheit, S. 167: "Die grundsätzliche Einführung der Pressefreiheit in der Schweiz bedeutete nicht einen Verzicht der staatlichen Macht auf jede Art Bevormundung des freien Wortes".

rechte im allgemeinen hingewiesen ¹⁾. Diese genießen nur dann verfassungsrechtlichen Schutz, wenn durch ihre Ausübung nicht die Interessen des Staates oder Dritter gefährdet oder geschädigt oder sonst die öffentlichen Interessen nicht beeinträchtigt werden ²⁾. Die Pressefreiheit ist somit nur mit den sich aus dem Wesen der Freiheitsrechte ergebenden Einschränkungen gewährleistet.

Im Gegensatz zur Bundesverfassung enthalten mehrere kantonale Verfassungen eine Regelung für den Fall des Mißbrauchs der Pressefreiheit ³⁾.

-
- 1) Vergl. Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 68 ff; Max Nef, Presserecht, S. 55.
 - 2) Nach Toggenburger, S. 182, kann die Pressefreiheit nur in Anspruch genommen werden, wenn ihre Ausübung nicht die eidgenössische Demokratie gefährdet.
 - 3) Vergl. z.B. § 29 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Uri; § 77 Abs. 2 der Berner Verfassung; Art. 26 der Verfassung des Kantons St. Gallen; Art. 8 der Genfer Verfassung.

2) Die Maßnahmen im einzelnen

a) Die öffentlich-rechtlichen Maßnahmen und der Rechtsschutz der Presse

aa) Allgemeines

Da es weder im Bund noch in den Kantonen ¹⁾ spezielle Gesetze für die Presse gibt, kommen als Rechtsgrundlagen für Maßnahmen gegen die Presse die allgemeinen Gesetze zur Anwendung. Da eine klare Kompetenzentrennung nicht vorhanden ist, sind für presserechtliche Maßnahmen im Bereiche des öffentlichen Rechts sowohl die Kantone als auch der Bund zuständig.

bb) Die Zuständigkeit der Kantone

Wegen des Fehlens spezieller Ermächtigungsnormen können die kantonalen Behörden als Träger der Polizei- und Ordnungsgewalt für Eingriffe in die Pressefreiheit die allgemeine polizeiliche Generalklausel in Anspruch nehmen. Danach ist die Polizei bei Gefahr oder drohender Gefahr zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit,

1) Eine Ausnahme bildet das Pressegesetz des Kantons Waadt.

Sittlichkeit und Ordnung verpflichtet ¹⁾. In dem bekannten "Kämpferurteil" hat das Bundesgericht eine entsprechende Kompetenz der kantonalen Behörden ausdrücklich bestätigt ²⁾. Gleichzeitig hat das Bundesgericht für den zur Entscheidung stehenden Fall ³⁾ das Prinzip

1) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 372.

2) Vergl. BGE 60 I 108 ff (insbes. S. 120). Das Urteil wird bei Ludwig, S. 118, 119, ausführlich besprochen. Vergl. auch die noch weitergehende Entscheidung BGE 83 I 17 ff, wonach die polizeiliche Generalklausel praktisch als "Auffangtatbestand" bei schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wirkt, wenn diesen gegenüber der "Erlaß gesetzlicher Normen wegen der Langsamkeit der ordentlichen Gesetzgebung als Abwehrmittel versagen müßte". Dieser Entscheidung kann nicht zugestimmt werden, da mit dieser notrechtlichen Argumentation eine Ersetzung legislativer Maßnahmen durch solche administrativer Art bejaht wird, ohne daß die notrechtlichen Voraussetzungen geprüft, geschweige denn bejaht würden.

3) Der Regierungsrat des Kantons Zürich hatte am 15.8.1933 Redaktion, Druck und Verbreitung der Zeitschrift "Der Kämpfer" für die Dauer von 2 Wochen verboten, weil in ihr mehrfach zum Streik und zum Widerstand gegen die staatlichen Organe aufgerufen wurde; vergl. BGE, a.a.O., S. 119.

der Verhältnismäßigkeit näher präzisiert. Es hat hervorgehoben, daß für Maßnahmen gegen die Presse aufgrund der polizeilichen Generalklausel besonders strenge Maßstäbe anzulegen seien ¹⁾. Das Bundesgericht hat ausdrücklich betont, daß die Behörden sogar berechtigt sind, eine Druckschrift unter Vorzensur zu stellen, wenn dadurch "unmittelbar drohende, ernsthafte und offensichtliche" Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit beseitigt werden können ²⁾. Die Rechtmäßigkeit des gegen den "Kämpfer" verhängten Erscheinensverbots hat das Gericht grundsätzlich bejaht, während es die Angemessenheit der Dauer in Frage stellte ³⁾. Zugleich hat es auch die Zulässigkeit der Beschlagnahme einer Druckschrift - unter den oben genannten Voraussetzungen - bejaht ⁴⁾.

Die Entscheidung des Bundesgerichts, die im wesentlichen auf einer Abwägung zwischen der Gefahrenabwehr als einer "elementaren Staatsaufgabe" ⁵⁾ und dem Schutz der Freiheitsrechte

-
- 1) Hablützel, S. 28, leitet daraus die generelle Unzulässigkeit der Vorzensur ab.
 - 2) A.a.O., S. 121, 124, 126. In BGE 15 I 540 ff hatte das Gericht noch die Vorzensur als mit der Pressefreiheit unvereinbar angesehen.
 - 3) A.a.O., S. 123; eine nähere Prüfung dieser Frage war aus prozessualen Gründen nicht erforderlich.
 - 4) A.a.O., S. 124, 126; vergl. auch BGE 62 I 218 ff (225) und BGE 55 I 240, wo vor allem auf den Rechtsschutz abgestellt wird.
 - 5) A.a.O., S. 126.

des einzelnen beruht, hat in der Literatur weitgehend Zustimmung gefunden ¹⁾. Die Ansicht des Bundesgerichts ist aber wegen der Überbetonung des staatlichen Aufgabenbereichs und der damit verbundenen Beeinträchtigung der liberal angelegten Freiheitsrechte zumindest insoweit bedenklich, als sie auch präventive Maßnahmen gegenüber der Presse für zulässig erachtet ²⁾.

Neben der polizeilichen Generalklausel kommen weitere Kompetenznormen für die kantonalen Behörden nicht in Betracht ³⁾.

cc) Die Zuständigkeit des Bundes

Der Bundesrat kann unter den Voraussetzungen des Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV Einzelmaßnahmen gegen die Presse erlassen ⁴⁾. Danach

-
- 1) Vergl. Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 574; Max Nef, Presserecht, S. 37, 40.
 - 2) Vergl. auch Bourquin, S. 344 ff, der seine Ansicht vor allem verfassungshistorisch begründet, Ludwig, S. 111 ff; Burckhardt, Kommentar, S. 515.
 - 3) Die Vorschriften für den Vertrieb (insbes. durch Hausieren) bestimmter Druckschriften sollen hier nicht erörtert werden; vergl. hierzu Aubert, a.a.O., S. 737 und BGE 58 I 230.
 - 4) Diese sind streng zu trennen von den oben erwähnten generellen Maßnahmen aufgrund der Notverordnungen.

kann der Bundesrat gegen die Presse vorgehen, wenn insbesondere eine Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung vorliegt ¹⁾. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat vor allem während der dreißiger Jahre zahlreiche Maßnahmen gegen Zeitungen und Zeitschriften verfügt ²⁾.

Eine weitere wichtige Kompetenz des Bundes zur Einschränkung der Pressefreiheit wird durch die Artikel 4 Abs. 2 und 25 des Postverkehrsgesetzes vom 2.10.1924 begründet ³⁾. Nach Art. 4 Abs. 3

-
- 1) Nach Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 372, beruht diese Kompetenz auf Art. 85 Ziff. 6 und 7 BV. Diese Ansicht ist abzulehnen, da Art. 85 BV vor allem die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen regelt und Art. 102 BV darüber hinaus die speziellere Vorschrift darstellt.
 - 2) Auch während des Zweiten Weltkrieges hat der Bundesrat häufig auf diese Rechtsgrundlage zurückgegriffen; vergl. z. B. die Verhängung von Erscheinensverboten gegen die Zeitungen "Le Travail" und "Le Droit du Peuple" (NZZ Nr. 966 v. 5.7.1940) sowie die Verwarnung der "Nation" (NZZ Nr. 1787 vom 20.10.1944).
 - 3) Vergl. BS VII 754 ff und I. Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz vom 23.12.1955 (AS 1956 S. 1 ff). In der presserechtlichen Literatur wird häufig Art. 4 des Gesetzes übersehen und lediglich Art. 25 zitiert; vergl. z. B. Ludwig, S. 116. Nach Art. 25 des Gesetzes können Sendungen beschimpfenden oder unsittlichen Inhalts von der Postbeförderung ausgeschlossen werden.

des Gesetzes kann der Bundesrat "zur Wahrung wichtiger Landesinteressen den Postverkehr vorübergehend einschränken oder aufheben". Dadurch kann der Bundesrat den von der Garantie der Pressefreiheit miterfaßten Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften erheblich beeinträchtigen. Wegen der begrifflich sehr umfassenden Ermächtigung, die über die in Art. 102 BV genannten Sachbereiche weit hinausgeht, stellt die Vorschrift eine latente Gefahr für die Presse dar ¹⁾. Sie fand zuletzt nach dem Bombenanschlag auf ein Flugzeug der Swissair am 24.2.1970 Anwendung, als der Bundesrat ein befristetes Beförderungsverbot für alle Postsendungen nach Israel erließ ^{2) 3)}.

-
- 1) Vor allem in Spannungs- und Kriegszeiten wurden häufig Maßnahmen erlassen, durch die der Postverkehr eingeschränkt oder aufgehoben wurde; vergl. die näheren Angaben bei Bourquin, S. 351 f.
 - 2) Vergl. FAZ vom 24.2.1970.
 - 3) Zu den Beschlagnahmebefugnissen der Zollbehörden vergl. Ludwig, S. 116. Burckhardt, Schweizerische Bundesrecht, S. 291 (VI), berichtet von einem interessanten Fall, in dem Zollorgane und Bundesrat die Zeitschrift "La questione ticinese" beschlagnahmt haben.

dd) Der Rechtsschutz der Presse

Gegenüber presserechtlichen Maßnahmen der Kantone oder des Bundes kann grundsätzlich im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde eingelegt werden, über die nach Art. 97 ff OG i.V.m. Art. 5, 44 ff und 72 ff VwG ¹⁾ der Bundesrat bzw. das Bundesgericht entscheidet. Die sog. Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Bundesgericht ist aber nach Art. 100 OG insbesondere für Verfügungen auf dem Gebiete der inneren oder äußeren Sicherheit, der Neutralität und der militärischen und zivilen Landesverteidigung ausgeschlossen ²⁾. Dies hat für die Presse praktisch zur Folge, daß sie vor allem in Krisenzeiten ein wichtiges Rechtsmittel entbehren muß ³⁾.

Eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit kann auch durch die staatsrechtliche Beschwerde geltend gemacht werden, soweit Maßnahmen kantonaler Behörden angegriffen werden ⁴⁾. Presserechtliche Maßnahmen

-
- 1) Die Gesetze sind bei Gygi, S. 194 ff, wörtlich wiedergegeben.
 - 2) Zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde im einzelnen vergl. Gygi, S. 14 ff, 104 ff und 132 ff.
 - 3) Vergl. zum Verfahren Max Nef, Presserecht, S. 50.
 - 4) Die Angriffsobjekte der staatsrechtlichen Beschwerde sind bei Marti, Die staatsrechtliche Beschwerde, S. 47 ff ausführlich dargestellt. Die Beschwerde ist beim Bundesgericht einzulegen.

des Bundes sind von der Anfechtung mit der staatsrechtlichen Beschwerde gem. Art. 84 OG ausdrücklich ausgeschlossen. Gegenüber kantonalen Maßnahmen kann sie nur ergriffen werden, wenn der Instanzenzug in der Gerichtsbarkeit des jeweiligen Kantons erschöpft ist ¹⁾.

Der Ausschluß der staatsrechtlichen Beschwerde für Maßnahmen des Bundes hat nicht zur Folge, daß diese einer richterlichen Kontrolle schlechthin entzogen sind, da sie vom akzessorischen richterlichen Prüfungsrecht stets erfaßt werden ²⁾.

Weder die staatsrechtliche noch die verwaltungsrechtliche oder verwaltungsgerichtliche Beschwerde haben aufschiebende Wirkung ³⁾. Nach Art. 94 und 128 OG kann aber das Gericht durch "vorsorgliche Verfügung" die Suspensivwirkung herbeiführen. Gerade diese Möglichkeit ist für die Presse von besonderer Wichtigkeit, da dadurch z. B. die verfügte Frist für ein Erscheinsverbot verkürzt oder eine rechtswidrig erscheinende Beschlagnahme ⁴⁾ auf schnellem Wege aufgehoben werden kann.

-
- 1) Zur Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde im einzelnen vergl. Marti, a.a.O., S. 65 ff, 77; zur Rechtslage nach dem alten OG vergl. auch Ludwig, S. 126 ff.
 - 2) Vergl. BGE 41 I 551 ff; anderer Ansicht Hablützel, S. 24.
 - 3) Vergl. Gygi, S. 68 ff.
 - 4) Wegen der verheerenden wirtschaftlichen Folgen der Beschlagnahme kann Art. 94 (128) OG für die Verlage von besonderer Bedeutung sein.

b) Die strafrechtlichen Maßnahmen ¹⁾

Die Rechtsgrundlagen für die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Presse sind insbesondere im Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetzbuch zu sehen ²⁾. Grundsätzlich gelten die allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen auch für die Presse; dies gilt insbesondere für die Staatsschutz-Bestimmungen nach Art. 265 ff StGB ³⁾. Aus dem MStGB sind insbesondere die Art. 86 ff zu nennen, die das militärische Geheimnis ⁴⁾ schützen ⁵⁾. Aufgrund dieser Bestimmungen

-
- 1) Auf eine Darstellung des Rechtsschutzes der Presse im Bereich des Strafrechts soll verzichtet werden. Insofern wird auf die Ausführungen bei Ludwig, S. 182 ff, verwiesen.
 - 2) Zu Spezialvorschriften im einzelnen vergl. Aubert, a.a.O., S. 738ff; Max Nef, a.a.O., S. 66 ff.
 - 3) Vergl. aber die Sonderregelung in Art. 27 StGB. Zum Spannungsverhältnis zwischen der Pressefreiheit einerseits und dem Staatsschutz andererseits, vergl. Feldmann, Pressefreiheit und Staatsschutz, S. 17 ff.
 - 4) Zum Begriff des militärischen Geheimnisses, vergl. Max Nef, Militärisches Geheimnis, S. 108 ff; in Geheimnisschutz und Geheimnisverrat zeigt Max Nef neue Tendenzen des Bundesgerichts in der Rechtssprechung zum militärischen Geheimnis auf; vergl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichts vom 23.4.1971 in NZZ Nr. 176 vom 30.6.1971 ("Fall Frauenknecht").
 - 5) Zur Militärgerichtsbarkeit im einzelnen vergl. Ludwig, S. 160 ff und Marti, Militärgerichtsbarkeit.

können sowohl die nach Art. 27 StGB Verantwortlichen für Pressedelikte zur Rechenschaft gezogen werden als auch Presseerzeugnisse beschlagnahmt werden.

IV. Die Reformbestrebungen im Presserecht

Die Beschränkungen der Pressefreiheit während und zwischen den beiden Weltkriegen waren Anlaß für mehrere Vorschläge zu einer Reform des Presserechts. Hervorzuheben sind das sozialdemokratische Volksbegehren von 1935 ¹⁾, der Entwurf der "Gemischten Pressepolitische Kommission" vom September 1951 ²⁾ und der Entwurf des Bundesrates vom Oktober 1951 ³⁾. Allen Entwürfen ist gemeinsam, daß sie die Einführung eines Zensurverbotes ausdrücklich vorsehen. Am weitgehendsten ist der Entwurf der Gemischten Pressepolitischen Kommission, der ein absolutes Verbot sämtlicher Präventivmaßnahmen auch in Zeiten staatlichen Notstandes vorsieht (Art. 3 des Entwurfs). Gerade gegen diese Erweiterung hat sich der Bundesrat in seiner Botschaft an die Bundesversammlung besonders deutlich ausgesprochen ⁴⁾ und damit zu erkennen gegeben, daß er nicht beabsichtigt, bei erneuten Maßnahmen gegen die Presse in Zeiten staatlichen Notstandes von seiner Praxis abzuweichen.

1) BB1 1935 II S. 413.

2) Die Kommission wurde aus Vertretern der Verleger- und Journalistenverbände gebildet.

3) Beide Entwürfe sind in der "Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision von Art. 55 BV betr. die Pressefreiheit vom 19.10. 1951" (BB1 1951, III, S. 241 ff) in einem Vergleich mit der sozialdemokratischen Initiative wiedergegeben; vergl. auch Aubert, a.a.O., S. 733.

4) A.a.O., S. 248 ff.

Die sozialdemokratische Initiative schlägt insbesondere einen verstärkten Rechtsschutz für die Presse vor und fordert die Einführung der staatsrechtlichen Beschwerde bei presserechtlichen Maßnahmen des Bundesrats ¹⁾. Diese Sonderstellung der Presse innerhalb des Rechtsschutzes wurde vom Bundesrat und seiner Botschaft an die Bundesversammlung ausdrücklich abgelehnt ²⁾.

Die Bestrebungen für eine Revision des Art. 55 BV sind nach einer fast zwanzigjährigen Pause neuerdings innerhalb der Diskussion über eine Totalrevision der BV wieder aufgenommen worden, ohne daß allerdings schon konkrete Entwürfe vorgelegt worden wären ³⁾.

1) Vergl. hierzu die ausführliche Erörterung bei Max Nef, Presserecht, S. 47 ff.

2) A.a.O., S. 247.

3) Vergl. z. B. Wahlen-Katalog, S. 1 ff. Der Bundesrat hat neuerdings sein Interesse an einer Revision des Art. 55 BV betont und die Einberufung einer Experten-Kommission angekündigt (vergl. NZZ Nr. 260 vom 23.9.1971, S. 34).

B Die Einschränkungen der Pressefreiheit durch das Notrecht

I. Das Pressenotrecht während des Ersten Weltkrieges

1) Vorbemerkungen

Mit dem ausdrücklichen Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der Neutralität ¹⁾ für die Dauer des Krieges war man sich in schw. Regierungs- und Militärkreisen darüber im klaren, daß auch die Presse gewisse Einschränkungen zu nehmen müssen ²⁾. Davon gingen auch die berufsständischen Vereinigungen der Presse aus: am gleichen Tage, an dem der Vollmachtenbeschluß in Kraft trat, hat der Verein der schw. Presse seine Mitglieder zur vorsichtigen Berichterstattung sowie zur Unterstützung der Militärbehörden aufgerufen ³⁾.

Der Bundesrat hat in den Jahren 1914 - 1918 durch zahlreiche Erlasse und Verfügungen eine Kontrolle über die Presse ausgeübt und dadurch ein Pressenotrecht geschaffen, das sich im wesentlichen in eine Kontrollbefugnis hinsichtlich militärischer

-
- 1) Vergl. z. B. Art. 1 und 3 des Vollmachtenbeschlusses vom 3.8.1914.
 - 2) Vergl. Welti, S. 273; vergl. auch den Aufsatz von Welti in: NZZ Nr. 1664 vom 19.9.1939.
 - 3) Vergl. Feldmann, Grundlagen der Pressefreiheit, S. 133; Ammann, S. 88 ff.

Nachrichten und in eine solche hinsichtlich politischer Nachrichten gliedern läßt.

2) Die Kontrolle militärischer Nachrichten

a) Die Rechtsgrundlage

Grundlage der militärischen Pressekontrolle war die Verordnung des Bundesrates über die Veröffentlichung militärischer Nachrichten vom 10.8.1914 ¹⁾, die insbesondere auf Zeitungen sowie sonstige Druckschriften anwendbar war. Nach Art. 1 der Verordnung dürften bestimmte Nachrichten ²⁾ nur veröffentlicht werden, wenn sie von den Kontrollbehörden genehmigt oder von diesen herausgegeben waren. Mit der Bedingung der vorherigen Zustimmung zur Nachrichtenveröffentlichung wurde für militärische Angaben eine Vorzensur eingeführt ³⁾.

1) AS 30 S. 380 ff.

2) Hierzu gehörten z. B. Angaben über die Zusammensetzung, Bestände und Ausrüstung der Truppen sowie Hinweise auf Kriegsmaterial und Befestigungsanlagen.

3) Ernst, S. 101. A. A.: von Waldkirch, S. 90, der das Veröffentlichungsverbot lediglich als "Strafbarkeitsbestandteil" des Art. 4 der VO wertet und die Einführung einer Vorzensur bestreitet. Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden, da alle Merkmale einer Zensur gegeben sind. Darüber hinaus bezeichnet die Verordnung selbst in Art. 2 Abs. 3 die Kontrollbehörden als "Zensurbehörden".

b) Die Organisation und Ausübung der Kontrolle

Die Kontrolle militärischer Nachrichten lag in den Händen von vierzehn "Pressekontrollbüros", die bei den Divisionsstäben und Territorialkreisen gebildet wurden. Sie unterstanden direkt dem Armeestab und waren militärisch organisiert ¹⁾. Daneben wurden besondere Nachrichtenvermittlungsbüros eingerichtet, deren Nachrichten ohne Zustimmung der Pressekontrollbüros veröffentlicht werden konnten. Von allen Veröffentlichungen militärischen und politischen Inhalts mußten zwei Exemplare dem zuständigen Pressekontrollbüro des Territorialkreises eingesandt werden (Art. 3). Die Pflicht zur Einsendung von Druckschriften auch politischen Inhalts ist mit der Systematik der Verordnung nicht zu vereinbaren, da ihr Anwendungsbereich nach Art. 1 lediglich Veröffentlichungen über militärische Angaben erfaßte. Die Nichtbefolgung der Einsendepflicht war nicht in den Strafbarkeitsbestimmungen des Art. 4 der Verordnung enthalten, so daß bei Nichteinsendung keine Sanktionen möglich waren ²⁾.

Zur Ausübung der Pressekontrolle wurden den Leitern der Pressekontrollbüros weitreichende Kompetenzen eingeräumt. Sie konnten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Herstellung bzw. Verbreitung von verbotenen Nachrichten zu verhindern. Durch diese weitgehende

1) Vergl. Feldmann, a.a.O., S. 126.

2) A.A. Welti, S. 273 und Feldmann, a.a.O., S. 134.

Ermächtigung konnten sie die schwerwiegendsten Maßnahmen, wie insbesondere Erscheinsverbote und Beschlagnahmen verfügen, ohne daß für die Betroffenen ein ausreichender Rechtsschutz zur Verfügung stand und ohne daß bestimmte Mindestvoraussetzungen für den Erlaß besonders schwerer Maßnahmen normiert waren.

In der Praxis war die gleichmäßige Ausübung der Pressekontrolle insbesondere dadurch erschwert, daß die unabhängig voneinander bestehenden 14 Pressekontrollbüros nicht einheitlich arbeiteten und für Verstöße gleicher Schwere unterschiedlichste Maßnahmen ergriffen¹⁾. Eine gewisse Vereinheitlichung wurde später dadurch herbeigeführt, daß die Zahl der Pressekontrollbüros auf 5 herabgesetzt wurde²⁾.

3) Die Kontrolle politischer Nachrichten

a) Der Beginn der Kontrolle

Mit der Verschärfung der politischen und militärischen Lage im Ausland wuchs der Druck

-
- 1) Vergl. den Bericht des Generals an die Bundesversammlung; zit. bei Feldmann, a.a.O., S. 136.
 - 2) Die militärische Pressekontrolle war im Nationalrat häufig Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen; vergl. Burckhardt, schw. Bundesrecht, S. 286 ff und Feldmann, S. 137.

des Armeestabes auf den Bundesrat, auch die Voraussetzungen für eine Zensur über Veröffentlichung politischen Inhalts zu schaffen ¹⁾. Der Bundesrat lehnte dieses Ansinnen zwar ab ²⁾, führte aber dann mit dem Beschluß vom 30.9.1914 doch eine Pressekontrolle über Druckschriften politischen Inhalts ein ³⁾. Darin forderte der Bundesrat das Politische Departement (in Verbindung mit dem Justiz- und Polizeidepartement) auf, ihm bei besonders schweren Ausschreitungen einzelner Presseorgane, durch welche die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährdet werden könnten, oder die mit der neutralen Stellung der Schweiz unvereinbar schienen, Anträge auf Verwarnung bzw. auf ein zeitweiliges Erscheinensverbot zu unterbreiten. Der Bundesrat drohte an, die erforderlichen Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 102, Ziff. 8 BV sowie Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses zu erlassen. In der Begründung zu diesem Erlaß führte der Bundesrat aus:

-
- 1) Vergl. Ludwig, S. 72. Der Generalstab der Armee hatte schon seit längerer Zeit eine Verordnung zur Einführung der allgemeinen Vorzensur vorbereitet, die in Kraft treten sollte, falls die Schweiz unmittelbar in den Krieg verwickelt werden würde; vergl. Pressebericht, S. 304.
 - 2) Vergl. die Stellungnahme des Bundesrats im Zweiten Neutralitätsbericht (BB1 1916 IV 134 ff).
 - 3) BB1 1914 IV 138.

daß einem Erscheinensverbot stets eine Verwarnung mit einer entsprechenden Androhung vorausgehen sollte ¹⁾.

b) Die ersten Maßnahmen gegen die Presse

Schon wenige Tage nach Inkrafttreten des Erlasses hat der Bundesrat die in Genf erscheinende Zeitschrift "Guguss" für die ganze Dauer des Krieges verboten, da sie "die guten Beziehungen zu einem Nachbarstaate gestört und die aus der neutralen Stellung der Schweiz erwachsenden Pflichten verletzt habe" ²⁾. Gleichzeitig hat der Bundesrat die Redaktionen der "Schaffhauser Zeitung" und der "La Guerre Mondiale" unter Androhung des Erscheinensverbotes verwarnt ³⁾.

Gegen das Verbot des "Guguss" bestehen erhebliche rechtliche Bedenken. Das Verbot war ohne vorhergehende Verwarnung ergangen und verstieß damit gegen die vom Bundesrat selbst aufgestellten Grundsätze für die Handhabung der Pressekontrolle. Darüber hinaus war es nicht mit Gründen versehen und so allgemein gehalten, daß nicht erkennbar war, auf welchen Sachverhalt es überhaupt Bezug nahm. Weiterhin erstreckte sich das Verbot auf die ganze Dauer des

1) Zit. bei walti, S. 274.

2) BBl 1914 IV S. 240. Zuwiderhandlungen gegen das Verbot sollten nach den Strafbestimmungen der Verordnung über den Kriegszustand (AS 30, S. 370) von den Militärgerichten geahndet werden.

3) BBl 1914 IV S. 240.

Krieges, die zum damaligen Zeitpunkt überhaupt noch nicht abzusehen war ¹⁾. Angesichts dieser langen und unbestimmten Dauer des Verbots sowie der mangelnden vorherigen Verwarnung ist die Maßnahme nicht mehr mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren. Der Bundesrat hätte, zumal er dem "Guguss" nicht ausdrücklich besonders schwere Ausschreitungen vorgeworfen hat, zuerst eine Verwarnung aussprechen müssen oder aber wenigstens nur ein befristetes Erscheinensverbot verhängen dürfen. Das Verbot des "Guguss" verstößt damit gegen zahlreiche rechtsstaatliche Grundsätze ²⁾.

c) Die Heranziehung der Kantone zur Presseüberwachung

In einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen vom 26.3.1915 ³⁾ kritisierte der Bundesrat die mangelnde Mitwirkung der Kantone bei der Überwachung neutralitätswidriger Veröffentlichungen und forderte sie auf, in verstärktem Maße zur Pressekontrolle beizutragen.

-
- 1) Ebenfalls auf die ganze Dauer des Krieges - allerdings nach vorheriger Verwarnung - wurde im Oktober 1914 auch die Zeitung "Le Clairon" verboten (BB1 1914 IV S. 205).
 - 2) Bis Ende 1914 hat der Bundesrat neben den schon erwähnten Verboten und Verwarnungen noch drei weitere Verwarnungen unter gleichzeitiger Verbotsandrohung ausgesprochen (BB1 1914 IV S. 540).
 - 3) BB1 1915 I S. 518.

Gleichzeitig ermächtigte der Bundesrat die Territorialkommandanten, neutralitätsfeindliche ausländische Zeitschriften zu beschlagnahmen oder deren Einfuhr zu verbieten. Die Aufforderung an die Kantonsregierungen hatte zur Folge, daß nicht nur diese, sondern auch kommunale Behörden besondere Erlasse über die Aufrechterhaltung der Neutralität erließen ¹⁾. So beschränkte die Stadt Zürich den Verkauf von Zeitschriften aus kriegführenden Staaten ausschließlich auf Kioske und untersagte damit den Straßenverkauf ²⁾. Inländische Zeitungen mit neutralitätsverletzenden Inhalt wurde der Ausschluß vom Straßenverkauf angedroht.

Zum Erlaß dieser Bestimmungen war die Stadt Zürich nicht berechtigt, da ausschließlich der Bundesrat die zur Wahrung der Neutralität erforderlichen Maßnahmen erlassen konnte. Aus dem Kreisschreiben kann auch keinesfalls eine entsprechende Delegation dieser Kompetenz an die Gemeinden entnommen werden ³⁾. Materiell-rechtlich verstößt der Erlaß auch hier gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ausländische Zeitschriften auch nicht neutralitätsgefährdenden Inhalts den Restriktionen unterworfen waren ⁴⁾.

1) Vergl. Welti, S. 275.

2) Vergl. Welti, S. 276.

3) Selbst wenn das Kreisschreiben eine Ermächtigung zum erlaßrechtssetzender Bestimmungen enthalten hätte, wäre es sehr fraglich, ob eine derartige Ermächtigung zulässig wäre; vergl. oben S. 21 Fn 1).

4) So ist es z. B. nicht einzusehen, weshalb künstlerische Zeitschriften nur in Kiosken verkäuflich sein sollten.

d) Die Verschärfung der Pressekontrolle

Einen weiteren Schritt zur Verschärfung der politischen Pressekontrolle machte der Bundesrat durch die Verordnung vom 2.7.1915 "betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen" ¹⁾.

Danach machte sich insbesondere strafbar, wer öffentlich ein fremdes Volk, dessen Staatsoberhaupt oder dessen Regierung in der öffentlichen Meinung herabwürdigte ²⁾.

In Art. 5 der Verordnung wurde die Bundesanwaltschaft ermächtigt, Gegenstände, die eine strafbare Äußerung enthielten, einzuziehen. Nach Art. 6 konnte der Bundesrat Drucksachen beschimpfenden Inhalts nebst den zu ihrer Herstellung dienenden Mitteln einziehen lassen. Mit dieser Verordnung erhoffte sich der Bundesrat vor allem eine abschreckende Wirkung auf die Presse ³⁾.

Durch die Androhung der Einziehung von Druckschriften und Herstellungsmitteln hat er - insbesondere wegen der wirtschaftlichen Folgen für die Verlage - zu einem der stärksten Mittel gegriffen, die gegen die Pressefreiheit eingesetzt werden können. An der Verordnung muß insbesondere kritisiert werden, daß sie sehr unbestimmte Begriffe verwendete.

1) AS 31 S. 249 ff. Als Rechtsgrundlagen wurden Art. 102 Ziff. 9 BV sowie Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses herangezogen.

2) Die Vorschrift wiederholte im wesentlichen den Inhalt des Art. 42 StGB a.F. (jetzt: Art. 296 StGB).

3) Vergl. Feldmann, a.a.O., S. 139.

Unter den Begriff "Herabwürdigung" konnte nahezu jede Kritik an den kriegführenden Staaten sowie deren Repräsentanten subsumiert werden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß sich die Berufsvereinigungen der Presse heftig gegen diese Bestimmung, auf deren Grundlage zahlreiche Entscheidungen gegen die Presse ergingen, wandten ¹⁾ ²⁾.

- 4) Die Neuregelung des Pressenotrechts durch den Bundesratsbeschluß vom 27.7.1915
-

a) Die Beteiligung der Presse

Die Kritik der Presse an der Zensurpraxis sowie die Einsicht in die Mangelhaftigkeit³⁾ der bis jetzt ausgeübten Pressekontrolle veranlaßten den Bundesrat zu einer Überprüfung seiner bisherigen Praxis. Bei den Erörterungen zur Neuregelung legte er auf eine Zusammenarbeit mit den Vertretern der Presse großen Wert und schlug sogar vor, die Kontrolle von Nachrichten politischen Inhalts in vollem Umfange auf den Vorstand des Vereins der schweizerischen Presse zu übertragen, was dieser aber als zu weitgehend ablehnte⁴⁾.

-
- 1) Vergl. Welti, S. 277.
2) Vergl. BB1 1916 I 335 ff; BGE 41 I 551.
3) So führte der Bundesrat in seinem Zweiten Neutralitätsbericht an die Bundesversammlung aus: "Wir wollen nicht leugnen, daß wiederholt bedauerliche Mißgriffe vorgekommen sind. Zwischen der militärischen und politischen Zensur bestand keine sichere Abgrenzung." (BB1 1916 I 131).
4) Vergl. Welti, S. 280.

Als Ergebnis der Besprechungen zwischen dem Bundesrat und dem Verein der schweizerischen Presse kam schließlich der BRB "betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren" vom 27.7.1915 zustande ¹⁾. In Art. 1 wurde klargestellt, daß die militärische Pressekontrolle ausschließlich die militärischen Nachrichten im Sinne der Verordnung vom 10.8.1914 erfaßt. Der Anwendungsbereich der politischen Pressekontrolle erstreckte sich nach Art. 2 auf "alle für die Öffentlichkeit bestimmten Drucksachen,, mit Einschluß ähnlicher Verfielfältigungen." Zur Überwachung der Presse wurde die "Eidgenössische Pressekontrollkommission" gebildet, die aus fünf Mitgliedern bestand, wovon zwei dem Verein der schweizerischen Presse angehörten ²⁾. Die übrigen Vertreter in dieser Kommission wurden vom Bundesrat ernannt.

-
- 1) AS 31, S. 273 ff. Dieser Beschluß wurde durch den BRB vom 22.1.1918 (AS 34, S. 139) ergänzt. Danach waren die Herausgeber nicht periodischer Druckschriften, welche insbesondere die außenpolitischen Beziehungen der Schweiz berührten, verpflichtet, ein Exemplar an die Pressekontrollkommission zu senden.
- 2) Die Kommission hatte ihren Sitz in Bern und trat wöchentlich einmal zusammen; vergl. Welti, S. 288 und Art. 1 des BRB vom 22.1.1918.

b) Die Kompetenzzentrennung zwischen Pressekontrollkommission und Bundesrat

Der Beschluß unterschied zwischen Presseorganen und Presseerzeugnissen: als Presseorgane wurden inländische, periodisch erscheinende Druckschriften bezeichnet, während als Presseerzeugnisse die ausländischen sowie inländischen nicht periodischen Druckschriften definiert wurden ¹⁾. Nach dieser Unterscheidung richtete sich auch die Kompetenz der Pressekontrollkommission: gegenüber Presseorganen, die besonders schwere Ausschreitungen begangen hatten (im Sinne des BRB vom 30.9.1914), hatte die Pressekontrollkommission lediglich das Recht, beim Bundesrat Antrag auf Verwarnung bzw. Suspendierung zu stellen. Für diese Fälle hatte sich der Bundesrat eine eigene Entscheidungsbefugnis vorbehalten, während der Pressekontrollkommission die Vorprüfung übertragen war ²⁾.

Die Kommission ist in der Praxis so verfahren, daß sie vor Antragstellung an den Bundesrat an die Redaktion des betreffenden Presseorgans einen höflichen Mahnbrief sandte, in dem sie auf die Bestimmungen für die Pressekontrolle hinwies. Verstieß dann das Presseorgan erneut

1) Vergl. Welti, S. 283.

2) Ungenau Feldmann, a.a.O., S. 140, der davon ausgeht, daß die Kontrolle gänzlich der Pressekontrollkommission übertragen worden sei.

gegen diese Bestimmungen, mahnte die Kommission in verschärfter Form und wies deutlich auf die Pflicht zur Antragstellung beim Bundesrat hin. Erst wenn diese Bemühungen erfolglos waren, stellte die Kommission Antrag auf Verwarnung oder Suspendierung ¹⁾.

Dagegen hatte die Pressekontrollkommission die endgültige Entscheidungsbefugnis gegenüber Presseerzeugnissen, die die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährdeten oder die mit der neutralen Stellung der Schweiz unvereinbar waren oder die unter die Verordnung vom 2. Juli 1915 fielen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben standen der Kommission vier Mittel zur Verfügung (Art.4): Das Einfuhrverbot, das Ausstellungsverbot, das Vertriebsverbot und das Verbot der Beförderung in unverschlossener Postsendung ²⁾.

c) Die Ausübung der Kontrolle durch die Kommission im einzelnen

aa) Die Einführung der "Ordnung"

Die Voraussetzungen für eine gleichmäßige Anwendung ihrer Maßnahmen hat die

-
- 1) Vergl. Feldmann, a.a.O., S. 141; Bourquin, S. 339.
 - 2) Zuwiderhandlungen gegen die Anordnungen der Kommission waren gem. Art. 5 mit Gefängnis - oder Geldstrafe bis zu 10.000,-- Franken bedroht!

Kommission in der "Ordnung betreffend Maßnahmen der Pressekontrollkommission" geregelt ¹⁾. Hier ist vor allem Art. 3 Abs. 7 hervorzuheben, wonach die Verfügungen der Kommission grundsätzlich für die ganze Dauer des Krieges wirksam waren ²⁾. Für den Fall der Einziehung einer Druckschrift wurde eine Entschädigungspflicht des Staates ausdrücklich ausgeschlossen. Als Hilfsorgane zur Durchführung ihrer Verfügungen bestimmte die "Ordnung" zahlreiche Behörden und Dienststellen, so insbesondere die Territorialkommandanten, sowie Polizei-, Post- und Zollbehörden. Diese waren auch angewiesen, bei der Feststellung einer Verletzung von Vorschriften über die Pressekontrolle selbständig einzuschreiten, mußten aber dann die betreffenden Presseerzeugnisse der Kommission vorlegen, die über Bestätigung oder Aufhebung dieser Maßnahmen entschied ³⁾.

-
- 1) Die wichtigsten Bestimmungen der "Ordnung" sind bei Welti, S. 285 ff, wiedergegeben.
 - 2) Auch insofern bestehen erhebliche Bedenken, ob die Bestimmung mit dem Verhältnismäßigkeits-Prinzip vereinbar ist.
 - 3) Vergl. Welti, S. 287.

Damit hat die Kommission die Behörden zum Erlaß "prophylaktischer" ¹⁾ Verfügungen beauftragt, für die allein sie durch den BRB vom 27.7.1915 zuständig war. Diese Kompetenz konnte auch nicht - mangels einer entsprechenden Delegationsnorm - auf die oben genannten Behörden übertragen werden. Die Zulässigkeit dieser Delegation kann auch nicht mit der grundsätzlichen Zulässigkeit der Delegation im Notrecht begründet werden, da der Bundesrat ausdrücklich und ausschließ-lich die Kommission mit dem Erlaß pressenot-rechtlicher Maßnahmen beauftragte. Die Verfügungen dieser ermächtigten Behörden beruhen damit auf keiner gültigen Rechtsgrundlage und waren deshalb rechtswidrig.

bb) Die Sequestration

Die Kommission ergriff während ihrer Tätigkeit zu einem Mittel der Presseüberwachung, das im Katalog der zulässigen Maßnahmen nicht enthalten war: der Sequestration ²⁾. Darunter ist die vorläufige Beschlagnahme einer Druckschrift bis zur endgültigen Entscheidung über die Maßnahme zu verstehen ³⁾.

1) Vergl. Welte, a.a.O.

2) Vergl. Feldmann, S. 140.

3) Vergl. Bourquin, S. 451. Ernst, S. 113, definiert die Sequestration als "blosse Verfügungsbeschränkung".

Die Kommission verhängte die Sequestration, wenn ihr die Einziehung mit der unmittelbaren Folge der Vernichtung der Druckschrift (vergl. Art. 6 Abs. 1 der "Ordnung") als zu hart erschien ¹⁾. Obwohl die Sequestration nicht ausdrücklich im Maßnahmenkatalog des Art. 4 enthalten war, wird man sie für zulässig erachten können, da durch sie vielfach eingriffsintensivere Maßnahmen abgewendet werden konnten.

cc) Die Vorprüfung von Nachrichten

Um Maßnahmen der Kommission zu vermeiden, gingen im Laufe der Zeit zahlreiche Redakteure und Verlage dazu über, im Hinblick auf die Pressekontrolle angreifbar erscheinende Nachrichten vor der Veröffentlichung der Kommission zur Begutachtung vorzulegen. Nachdem die Kommission anfangs einer solchen Überprüfung zugestimmt hatte und eine Vorzensur dadurch ausübte, hat sie später unter Hinweis auf den "Vorzensurähnlichen Charakter" einer solchen Begutachtung weitere derartige Kontrollmaßnahmen abgelehnt ²⁾.

dd) Die Maßnahmen der Kommission in Zahlen

Die Eidgenössische Pressekontrollkommission hat im Laufe ihrer Tätigkeit vom Juli 1915

1) Vergl. Feldmann, S. 141.

2) Vergl. Welti, S. 290.

bis zum Februar 1919 insgesamt 2674 Verfügungen erlassen ¹⁾. Im einzelnen traf sie folgende Entscheidungen: sie stellte beim Bundesrat 16 Anträge auf Verwarnung und 3 Anträge auf Suspendierung. Der Bundesrat hat hierauf 14 Verwarnungen und 7 Suspendierungen ausgesprochen ²⁾. Aufgrund des Art. 2 des BRB vom 27.7.1915 erließ sie insgesamt 297 Verbote, und zwar 36 Vertriebsverbote, 6 Einfuhrverbote und 255 Verbote der offenen Postsendung und Ausstellung ³⁾. Daneben verfügte sie noch 41 Einziehungen und Sequestrationen ⁴⁾. 21 Presseorgane wurden ermahnt ⁵⁾. Von den Verfügungen der Kommission wurden betroffen: 185 Illustrierte Zeitschriften, 24 Zeitungen, 62 Broschüren, 16 Kartenserien, 18 Kalender und Alben, 7 Bücher, 15 Zeitschriften und 11 Flugblätter; 325 Maßnahmen waren gegen ausländische und nur 13 gegen schweizerische Druckschriften gerichtet ⁶⁾.

1) Vergl. Welti, S. 293.

2) Vergl. Welti, a.a.O.

3) Vergl. Feldmann, a.a.O., S. 141.

4) Vergl. Bourquin, S. 453.

5) Vergl. Feldmann, a.a.O.

6) Vergl. Feldmann, a.a.O.

ee) Kritik

Es ist hervorzuheben, daß nahezu alle Beschlüsse der Kommission einstimmig ergingen, was als Zeichen für die außerordentlich gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Pressevertretern und den übrigen Kommissionsmitgliedern gewertet werden kann ¹⁾. Es muß aber andererseits bemängelt werden, daß die Maßnahmen der Eidgenössischen Pressekontrollkommission rechtlich nahezu unangreifbar waren. Die staatsrechtliche Beschwerde vor allem war dadurch ausgeschlossen, daß die Kommission als Bundesbehörde organisiert war ²⁾. Erst während des Zweiten Weltkrieges hat der Bundesrat der Presse einen ausgedehnten speziellen Rechtsschutz gewährt.

5) Die Einflußnahme auf die Presse durch die
Reglementierung des Papierbedarfs

Die schweizerische Presse war während des Krieges nicht nur den Kontrollmaßnahmen des Bundesrates

-
- 1) Vergl. Welti, S. 292/293.
 - 2) Für die wenigen Maßnahmen des Bundesrates, die allein auf der Grundlage des Art. 102, Ziff. 9 und 10 BV ergingen, wäre eine beschränkte richterliche Kontrolle möglich gewesen (so z.B. hinsichtlich des Verbots der Zeitschrift "L'Après-Guerre", das sich allein auf Art. 102 Ziff. 9 BV stützte).

und der Kommission ausgesetzt, sondern mußte auch noch mannigfache Einschränkungen wegen der mit zunehmender Dauer des Krieges stärker werdenden Papierknappheit in Kauf nehmen. Betroffen hiervon waren insbesondere Zeitungen und Zeitschriften. Erste Mängel in der Versorgung der Presse mit Zeitungspapier traten zu Beginn des Jahres 1916 ein ¹⁾.

Zur Einschränkung des Papierverbrauchs erließ der Bundesrat am 27.10.1917 einen Beschluß ²⁾, durch den die Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften untersagt wurde. Ausnahmen waren nur nach Anhörung einer eigens gegründeten Kommission, der hauptsächlich Vertreter der Presse angehörten, zulässig. Durch Art. 3 des Beschlusses war das Volkswirtschaftsdepartement mit der Durchführung der Rationierungsmaßnahmen beauftragt. Dieses hat in der Folge Einschränkungen des Papierverbrauchs zwischen 15 % und 70 % angeordnet ³⁾. Das Maß der Einschränkung

-
- 1) Vergl. Beer, S. 64 ff. Ein Hauptgrund für die Verknappung des Papiers war die wegen des wachsenden Informationsbedürfnisses im Ausland gestiegene Nachfrage nach schweizerischen Zeitungen und Zeitschriften. Allein in den ersten beiden Kriegsjahren betrug die Steigerungsquote ca. 300 %; vergl. Auer, S. 296.
 - 2) AS 33, S. 884 ff; als Rechtsgrundlage wurde ausdrücklich der Vollmachtenbeschluß herangezogen. Vergl. auch den BRB vom 10.12.1917 (AS 33, S. 1035)
 - 3) Vergl. Aubert, a.a.O., S. 300.

hing sowohl von der Auflagenhöhe als auch vom Gründungszeitpunkt ab, wobei die nach dem 1.8.1914 gegründeten Zeitungen und Zeitschriften von der Höchstquote erfaßt wurden ¹⁾. Bei erheblichen Überschreitungen der stets für 3 Monate festgesetzten Zuteilungsraten konnte das Volkswirtschaftsdepartement eine befristete Einstellung der Druckschriften verfügen ²⁾.

6) Der Abbau des Pressenotrechts

Mit dem Ende der Feindseligkeiten im Ausland wurde auch die Pressekontrolle allmählich abgebaut. So wurde zunächst im Dezember 1918 die Verordnung über die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter und Regierungen aufgehoben ³⁾. Mit dem BRB vom 1.2.1919 wurden dann auch die letzten Bestimmungen über die politische Pressekontrolle außer Kraft gesetzt und die Pressekommission entlassen ⁴⁾. Die Vorschriften über die

-
- 1) Zum exakten Berechnungsmodus der Rationierungsquoten vergl. Haeffliger, S. 110.
 - 2) 1918 wurden vom Volkswirtschaftsdepartement 18 befristete Erscheinensverbote erlassen; vergl. Aubert, a.a.O., S. 304. Die Papierrationierung wurde durch den BRB vom 7.6.1919 (AS 35, S. 418) endgültig aufgehoben.
 - 3) AS 34, S. 211 ff.
 - 4) AS 35, S. 93.

militärische Pressekontrolle traten mit der generellen Aufhebung der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates außer Kraft.

Der Bundesrat hat in den Jahren 1919 bis 1922 noch mehrere Verordnungen gegen die Presse erlassen, um vor allem die Einfuhr und die Verbreitung revolutionärer Druckschriften zu verhindern ¹⁾. Durch diese wurden insbesondere der Bundesanwaltschaft weitgehende Ermächtigungen zur Beschlagnahme und zum Verbot von Druckschriften gegeben.

II. Die Einschränkung der Pressefreiheit durch den Bundesratsbeschluß vom 26.3.1934

1) Die Entstehungsgeschichte des Beschlusses

Auf die Machtergreifung Hitlers hat die schweizerische Presse teilweise äußerst heftig reagiert ²⁾.

- 1) Vergl. Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht, S. 288 ff; Feldmann, a.a.O., S. 142, 143.
- 2) Vergl. hierzu Pressebericht, S. 121 ff. Dreyfuß, der seiner Darstellung die Berichterstattung vier deutschschweizerischer Zeitungen in der Zeit von 1933 bis 1939 zugrunde legt und dafür mehr als 12000 Zeitungen durchgesehen hat, stellt in diesem Zusammenhang insbesondere die Berichterstattung der sozialdemokratischen Zeitung "Volksrecht" heraus; vergl. S. 56 ff.

Das Verhalten der englischen Presse gegenüber dem nationalsozialistischen Deutschland schildert Kieser in seiner interessanten Diss. über die Berichterstattung englischer Zeitungen in den Jahren 1933 bis 1939.

So schrieb z. B. das in Zürich erscheinende "Volksrecht" wenige Tage nach dem 30.1.1933: "Fürchterlich geht eine Blutsaat auf. Es ist Nacht geworden über Deutschland" ¹⁾. Kurz darauf bezeichnete die gleiche Zeitung "die neuen Herrscher" als "braune Mordbestien und Banditen" ²⁾.

Die Kritik der schweizerischen Presse führte bald zu Interventionen deutscher Behörden beim Bundesrat; hierbei wurde von den schweizerischen Regierungskreisen eine strenge Aufsicht über die Presse und die Erstreckung der Neutralitätsverpflichtung auch auf die Presse verlangt ³⁾. Obwohl der Bundesrat eine Erstreckung der Neutralität auf die Presse ablehnte, sah er sich dennoch bald veranlaßt, gegen besonders heftige

1) Dreyfuß, S. 57.

2) Dreyfuß, a.a.O.

3) Bald nach der Machtergreifung ließ Hitler die Verbreitung zahlreicher schweizerischer Zeitungen in Deutschland verbieten (vergl. Pressebericht, S. 124 ff). Padel, S. 34 ff, hat zahlreiche deutsche Pressestimmen zusammengestellt, die voll des Hasses gegenüber der Schweiz sind. Zum deutsch-schweizerischen Pressekonflikt vergl. auch Boujour, a.a.O., S. 125 ff.

Ausschreitungen der Presse vorzugehen, um eine Gefährdung der schweizerischen Neutralität zu vermeiden ¹⁾. Vor diesem Hintergrund und aus Sorge um die Sicherheit der Schweiz ²⁾ erließ der Bundesrat am 26.3.1934 einen auf Art. 102 Ziff. 9 BV gestützten Beschluß zur "Beschränkung von Presseausschreitungen gegenüber dem Ausland" ³⁾. In der Begründung des Antrages auf Erlass des Beschlusses haben die beteiligten Departemente betont, daß dieser nur "für die Dauer der gegenwärtigen kritischen Zeit gedacht sei" ⁴⁾. Sie haben damit offensichtlich dem Beschluß notrechtlichen Charakter beimessen wollen.

-
- 1) Demgegenüber wurde in der staatsrechtlichen Literatur sogar die Ansicht vertreten, daß der Staat verpflichtet sei, die Pressefreiheit zu beschränken. Vergl. Christinger, S. 120: "L'état neutre est obligé, pour que sa responsabilité ne soit pas engagé en raison de violation de sa neutralité, de surveiller la presse".
 - 2) Zu den strafrechtlichen Überlegungen des Bundesrates vergl. Feldmann, Pressepolitik und Presse-recht, S. 51 ff.
 - 3) BBl 1934 I S. 860. Aus der Tatsache, daß der Beschluß nicht in die amtliche Gesetzessammlung aufgenommen worden ist, leitet Giacometti ohne nähere Begründung die rechtliche Unverbindlichkeit ab; vergl. Rechtsverordnungsrecht, S. 259, Anm. 15.
 - 4) Vergl. Pressebericht, S. 131.

2) Die Regelung der Kontrolle im einzelnen

Nach Art. 1 des Beschlusses konnten Presseorgane, die durch besonders schwere Ausschreitungen die Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährdeten, durch den Bundesrat auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartements verwarnt werden. Für den Fall der Nichtbefolgung der Verwarnung war ein befristetes Erscheinensverbot angedroht. In Art. 2 ermächtigte der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement, ein Kreisschreiben an die Kantone zu richten, mit der Aufforderung, insbesondere Druckschriften - mit Ausnahme von Zeitungen - gefährdenden Inhalts vom öffentlichen Ausstellen und vom Vertrieb auszuschließen, vorläufig zu beschlagnahmen und sie der Bundesanwaltschaft zur Antragstellung auf Einziehung beim Bundesrat zu übersenden ¹⁾. In dem daraufhin herausgegebenen Kreisschreiben ²⁾ wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die angedrohten Maßnahmen nur bei besonders schweren Ausschreitungen, wie z. B. bei ehrbeleidigenden Ausdrücken, wie "Mörder, Blutsäufer, Henker" usw.

-
- 1) Daneben war auch die Bundesanwaltschaft aufgrund der allgemeinen Straftatbestände unmittelbar zur Beschlagnahme berechtigt. Durch Art. 2 sollte hauptsächlich eine Einfuhrbeschränkung für deutsche Druckschriften bezweckt werden; vergl. Weber, Nervenkrieg, S. 45.
- 2) Teilweise wiedergegeben im Pressebericht, S. 133.

zur Anwendung kommen sollten ¹⁾.

In falscher Auslegung der Kreisschreibens haben einige Kantone (z. B. Solothurn und Zürich) eigenmächtig Druckschriften der Zensur unterworfen oder zensurähnliche Maßnahmen ergriffen ²⁾. Das in Genf erscheinende "Journal des Nations" wurde entgegen der eindeutigen Bestimmung in Art. 1 des Beschlusses ohne vorherige Verwarnung befristet verboten ³⁾. Das Verbot war deshalb rechtswidrig. Auch die "Schweizer Zeitung am Sonntag" wurde mit einem Erscheinensverbot belegt. Das Verbot wurde mit einer "allgemeinen Hetztendenz" des Blattes begründet ⁴⁾. An der rechtlichen Zulässigkeit bestehen erhebliche Zweifel. Die Formulierung "allgemeine Hetztendenz" läßt nämlich mit der erforderlichen Eindeutigkeit nicht erkennen, welcher konkrete Anlaß dem Verbot zugrunde liegt. Die Maßnahme

1) Vergl. Feldmann, Reform des Presserechts, S. 91 a.

2) Vergl. Feldmann, a.a.O., S. 93 a. So hat z. B. die Polizeidirektion des Kantons Zürich gegen die Zeitung "Der Angriff" zusätzlich zur Verwarnung des Bundesrats ein befristetes Verkaufsverbot verfügt; vergl. NZZ Nr. 1978 vom 10.11. 1938.

3) Die Zeitung hatte die auf der Münchner Konferenz vertretenen Regierungschefs als Mitglieder des "club des charcutiers" bezeichnet; vergl. Pressebericht, S. 139.

4) Vergl. Pressebericht, a.a.O.

verstößt deshalb gegen den Grundsatz der Bestimmtheit, der bei jedem staatlichen Handeln beachtet werden muß¹⁾.

3) Bildung und Tätigkeit der "Konsultativen Pressekommission"

Der Bundesratsbeschluß wurde von den Standesorganisationen der Presse heftig angegriffen. Bemängelt wurde vor allem das Fehlen einer Rekursmöglichkeit sowie die Tatsache, daß der Beschluß ohne vorherige Konsultation der Presseorganisationen ergangen war²⁾. Auf den Druck der Presse hin ernannte der Bundesrat durch Beschluß vom 15.5.1934 eine aus Vertretern der Presse zusammengesetzte "konsultative Pressekommission"³⁾, die vor dem Erlaß von Maßnahmen aufgrund des BRB vom 26.3.1934 die Veröffentlichungen unverbindlich

1) Vergl. Forsthoff, S. 201 ff, 229.

2) Vergl. Max Nef, Die Pressefreiheit und ihre Beschränkungen, S. 32 ff.

3) Da durch den Beschluß vom 15.5.1934 der Beschluß vom 26.3.1934 abgeändert wurde, hätte er in der gleichen Form wie dieser veröffentlicht werden müssen.

begutachten sollte ^{1) 2)}. Das Justiz- und Polizeidepartement hatte das Gutachten zusammen mit seinem Antrag dem Bundesrat vorzulegen. Für Fälle besonderer Dringlichkeit behielt sich der Bundesrat die unmittelbare Entscheidung vor.

Obwohl die Kommission lediglich konsultative Funktionen hatte, ist sie im Laufe ihrer Tätigkeit in zunehmendem Maße direkt gegen die Presse vorgegangen ³⁾. So hat sie zunächst selbst die betroffenen Zeitungen und Zeitschriften in gemäßigter Form ermahnt und verwarnt ⁴⁾. Erst in

-
- 1) Der Kommission gehörten drei Redakteure und drei Verleger an. Sie trat jährlich nur zwei - bis dreimal zusammen und beriet dabei jeweils mehrere Maßnahmen; vergl. Pressebericht, S. 134, 135.
 - 2) Die Kommission diente bei zahlreichen Entwürfen zu einem deutschen Pressenotrecht als Vorbild (vergl. oben S. 1 Fn 2). Auch § 6 des vom Bundeskabinett am 26.5.1965 verabschiedeten Gesetzentwurfs "über die Errichtung von Pressekommissionen für den Zustand der äußeren Gefahr" enthielt eine ähnliche Regelung. Roeber (S. 844/845) hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß insoweit die schweizerische Rechtslage als Vorbild gedient habe.
 - 3) Vergl. Ludwig, S. 74.
 - 4) Die Ermahnungen und Verwarnungen erfolgten vielfach im persönlichen Gespräch mit den verantwortlichen Redakteuren; vergl. Pressebericht, S. 136 ff.

Wiederholungsfällen ist der Bundesrat selbst eingeschritten. In zwei Aufrufen hat die Kommission Redakteure und Verleger an ihre Pflicht zu einer gemäßigten Berichterstattung über die Vorgänge im Ausland erinnert und einen Katalog absolut zu vermeidender herabsetzender Ausdrücke aufgestellt ¹⁾.

Die Schaffung der Kommission hat auf das Verhältnis zwischen Bundesrat und Presse entspannend und sogar beruhigend gewirkt. Vor allem das Gewährenlassen des Bundesrats gegenüber den Maßnahmen der Kommission hatte daran wesentlichen Anteil. Während anfangs die Presse den Kontrollmaßnahmen völlig ablehnend gegenüberstand, setzte sich später mehr und mehr die Einsicht in deren Notwendigkeit durch ²⁾.

Bundesrat und Kommission waren in der Anwendung des BRB vom 26.3.1934 zurückhaltend. In mehr als 5 Jahren ³⁾ haben sie 24 Verwarnungen ausgesprochen und 2 - auf 3 Monate befristete - Erscheinsverbote erlassen ⁴⁾. Die beiden Erscheins-

-
- 1) Vergl. Pressebericht, S. 136 ff. Als Entgleisungen betrachtete die Kommission insbesondere Ausdrücke wie "faschistische Verbrecherbande, Bluthunde, Massenmörder, Diktaturbestien" usw..
 - 2) Vergl. Weber, Nervenkrieg, S.44 ff.
 - 3) Zwar wurde der Beschluß erst durch den BRB vom 7.8.1945 (AS 61, S. 602) aufgehoben, doch wurde er durch die Schaffung des Pressenotrechts zu Beginn des Zweiten Weltkriegs de facto außer Kraft gesetzt.
 - 4) Vergl. Pressebericht, S. 138.

verbote standen im Zusammenhang mit dem sich insbesondere seit dem Fall Gustloff ¹⁾ immer mehr zuspitzenden Pressekonflikt zwischen Deutschland und der Schweiz.

4) Die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses

Die Verfassungsmäßigkeit des BRB vom 26.3.1934 wird in der Literatur lebhaft diskutiert. Die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlaß des Beschlusses auf der Grundlage des Art. 102 Ziff. 9 BV kann nicht bestritten werden, da ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht des Bundesrats zu bejahen ist ²⁾. Wird dieses Verordnungsrecht in Anspruch genommen, so muß es, wie aus der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 102 BV folgt, verfassungsgemäß ausgeübt werden, und zwar auch dann, wenn außerordentliche Umstände die Inanspruchnahme erfordern ³⁾.

1) Vergl. Pressebericht, S. 142 ff; Feldmann, a.a.O., S. 9 a ff.

2) Diese Ansicht wird auch von Burckhardt in einem 1933 erstellten, unveröffentlichten Gutachten vertreten, in dem er die Zuständigkeit des Bundesrats zum Erlaß presserechtlicher Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 102 BV ausdrücklich bejaht. Das Gutachten wird im Pressebericht, S. 132, 133 zitiert. Vergl. auch oben, S. 58 ff.

3) Vergl. Ludwig, S. 75; s. oben S. 66; a.A. das Bundesgericht in BGE 64 I 365 ff.

Der Bundesratsbeschluß ist dann verfassungsgemäß, wenn das Erscheinensverbot als schwerste Maßnahme nicht gegen die Garantie der Pressefreiheit in Art. 55 BV verstößt ¹⁾. Das Bundesgericht hat im Kämpferurteil ²⁾ ein befristetes Erscheinensverbot durch kantonale Behörden auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel für zulässig erklärt. Überträgt man diese Grundsätze auf die vorliegenden Maßnahmen des Bundes, so folgt daraus, daß ein Erscheinensverbot zulässig ist, wenn es die innere oder äußere Sicherheit oder die Neutralität erfordert. An der grundsätzlichen Erforderlichkeit eines Erscheinensverbots kann angesichts der massiven deutschen Interventionen beim Bundesrat nicht gezweifelt werden.

Der BRB vom 26.3.1934 (sowie der ergänzende Beschluß vom 15.5.1934) ist deshalb mit Art. 55 BV vereinbar ³⁾.

-
- 1) Zu den Fragen des Rechtsschutzes für die Presse vergl. Aubert, a.a.O., S. 731; Bourquin, S. 344.
 - 2) Vergl. oben S. 84 ff.
 - 3) Bejahend auch Schindler, Die selbständige Polizeiverordnung S. 313; Ernst Zellweger, S. 85; Giacometti (Das selbständige Rechtsverordnungsrecht, S. 259) läßt die Frage der materiell rechtlichen Vereinbarkeit des Beschlusses mit der BV offen. Ablehnend: Ludwig, S. 75; Bourquin, a.a.O.

II. Das Pressenotrecht während des Zweiten Weltkriegs

1) Vorbemerkungen

a) Die Bedrohung der schweizerischen Neutralität

Die kritische Darstellung des Nationalsozialismus und seiner Methoden in den meisten schweizerischen Zeitungen und Zeitschriften führte zu immer heftigeren Reaktionen sowohl durch die deutsche Presse als auch durch offizielle deutsche Stellen. So bezichtigte der "Völkische Beobachter" in seiner Ausgabe vom 6.2.1936 die schweizerische Presse der "intellektuellen Urheber-schaft" an der Ermordung des schweizerischen, nationalsozialistischen Landesgruppenleiters Gustloff und klagte die Schweiz pauschal wegen dieses "Meuchelmordes" an ¹⁾. Die Haltung der schweizerischen Presse führte zu zahlreichen Demarchen deutscher Diplomaten in Bern. Dabei wurde mehrfach auf die Äußerung Bismarck's hingewiesen, wonach jedes Land auf die Dauer doch die Fensterscheiben, die seine Presse einwerfe, bezahlen

1) Vergl. die ausführliche Darstellung bei Padel, S. 61 ff.

müsse ¹⁾. Die Hetzkampagne der deutschen Presse verstärkte sich nach dem Scheitern der Konstanzer und Luzerner Treffen im Jahre 1937, auf denen sich Vertreter schweizerischer und deutscher Presseorganisationen um eine Beilegung des Konflikts bemühten ²⁾.

Deutsche Kreise forderten immer mehr eine Einschränkung der Pressefreiheit in der Schweiz. Die Forderung wurde damit begründet, daß die Neutralitätsverpflichtung des Staates³ auch eine Aufsichtspflicht über die Presse

-
- 1) Zit. in NZZ Nr. 1646 vom 16.10.1942. Auch Goebbels hat sich in einer Rede vom 29.2.1940 dieses Zitats bedient; vergl. Pressebericht, S. 239. Vergl. auch die Wiedergabe einer Rede Hitlers von 1938 bei Dürrenmatt (S. 66 ff), in der Hitler den "Gehorsam" der schweizerischen Presse gegenüber der Regierung forderte.
 - 2) Deutsche Kreise strebten den Abschluß einer Vereinbarung nach dem Vorbild des deutsch-österreichischen Presseabkommens vom Juli 1937 an; vergl. Weber, a.a.O., S. 69 ff.
 - 3) Eine förmliche Neutralitätserklärung gab die Schweiz im Vollmachtenbeschluß vom 30.8.1939 sowie in einer Erklärung vom 31.8.1939 ab.

zur Folge habe¹⁾. Diese These wurde vom Bundesrat ausdrücklich zurückgewiesen; der Bundesrat wies insbesondere darauf hin, daß die Neutralitätsverpflichtung im Sinne des Staatsrechts nicht eine Gesinnungsneutralität für die Bürger - und damit auch für die Presse- bedeutet²⁾.

b) Die ersten Maßnahmen

Zu dem ständig wachsenden Druck von außen kamen auch Berichte der Armeeführung hinzu. So berichtete der schweizerische Nachrichtendienst dem Bundesrat von Informationen, wonach Hitler und Himmler beim deutschen Generalstab für den Kriegsfall auf einem Einmarsch in die Schweiz bestünden³⁾. Besorgniserregend waren schließlich auch Berichte, nach denen Hitler die Absicht

1) Eine dogmatische Grundlage für diese Forderung hat Bockhoff in einem Aufsatz in den Nationalsozialistischen Monatsblättern zu geben versucht; vergl. die ausführlichen Darstellungen bei Christinger, S. 133 ff und Schürch, S. 27 ff.

2) Vergl. Pressebericht, S. 240 ff.

3) Vergl. Schürch, S. 22 ff, Kimche, S. 55, 56; Frey, S. 4.

geäußert habe, "die Schweiz in eine vom Nationalsozialismus bestimmte neue europäische Ordnung einzugliedern" ¹⁾.

Der Bundesrat sah sich in Anbetracht dieser Entwicklung schließlich veranlaßt, erste neutralitätsschützende Maßnahmen zu erlassen. So ergingen zunächst 1938 zwei Bundesratsbeschlüsse ²⁾, durch die insbesondere die Bundesanwaltschaft in Erweiterung ihrer allgemeinen strafrechtlichen Befugnisse beauftragt wurde, Presseerzeugnisse zu beschlagnahmen, wenn diese die Sicherheit oder die Neutralität gefährdeten ³⁾.

c) Die Eigenmaßnahmen der Presse

Um weitere deutsche Einflußnahmen auf die schweizerische Neutralität zu verhindern, war die Presse bereit, in Selbstdisziplin besonders heftige Angriffe gegen Deutschland zu unterlassen. So forderte die im Frühjahr 1938 aus dem schweizerischen Zeitungsverlegerverband und dem Verein der Schweizer Presse

1) Vergl. Feldmann, Reform des Presserechts, S. 24 a.

2) Vergl. den BRB vom 27.5.1938 (AS 54, S. 249 ff) "betreffend Maßnahmen gegen staatsgefährliche Propaganda und Umtriebe" sowie die sog. Demokratieschutzverordnung vom 5.12.1938 (AS 54, S. 856 ff).

3) Wegen der weiteren Maßnahmen des Bundesrates im einzelnen vergl. Christinger, S. 128 ff.

gebildete Gemischte Pressepolitische Kommission ¹⁾ die Redakteure in einem Rundschreiben vom September 1938 auf, beleidigende und einseitige Stellungnahmen zu unterlassen; derartige Äußerungen wurden ausdrücklich als Schädigung der Lebensinteressen des Landes aufgefaßt ²⁾. Gleichzeitig hat die Gemischte Pressepolitische Kommission den Bundesrat aufgefordert, rechtzeitig Überlegungen zur Presseüberwachung anzustellen ³⁾. Auf diese Weise hat die Kommission schon frühzeitig die grundsätzliche Zulässigkeit von Kontrollmaßnahmen und damit auch die Einschränkung der Pressefreiheit bejaht ⁴⁾.

-
- 1) Zur Tätigkeit der Gemischten Pressepolitischen Kommission während des Zweiten Weltkrieges im einzelnen vergl. Sartorius, S. 68 ff.
 - 2) Vergl. Schindler, Presserecht in der Kriegszeit, S. 477.
 - 3) Vergl. Sartorius, S. 71.
 - 4) Auch die deutsche Presse stand bei den Erörterungen der Entwürfe für ein deutsches Pressenotrecht einer Beschränkung der Pressefreiheit zunächst grundsätzlich positiv gegenüber; vergl. Deutscher Presserat, Tätigkeitsberichte, 1964, S. 29; 1966, S. 51, 58; 1967, S. 61, 67.

2) Die Organisation der Presseüberwachung durch den Bundesrat

a) Die Vorbereitungsmaßnahmen

Mit der Verschärfung der politischen Situation in Europa hat der Generalstab der schweizerischen Armee schon im Jahre 1938 geheime Vorbereitungen für eine Überwachung der Presse getroffen und als Kontrollorgan die Abteilung für Presse und Funkspruch geschaffen¹⁾. Bei seinen Vorbereitungsarbeiten ging der Generalstab stets von der Einführung der Vorzensur aus und zog andere Kontrollmaßnahmen nahezu überhaupt nicht in Betracht²⁾. Im Juli 1939 wies der Generalstab die Territorialkommandanten sowie deren Pressechefs an, Vorbereitungen für die Einführung der "umfassenden und allgemeinen Vorzensur" zu treffen³⁾. Vereinzelt kam es daraufhin zur offensichtlich rechtswidrigen Besetzung von Redaktionen und zur vorübergehenden Ausübung der Vorzensur durch übereifrige Presseoffiziere⁴⁾.

1) Vergl. Pressebericht, S. 307.

2) Vergl. Weber, a.a.O., S. 124 ff; Pressebericht, S. 297, 308 ff.

3) Vergl. Max Nef, Pressenotrecht, S. 64. Am 3.9. 1934 forderte der Chef der Abteilung Presse und Funkspruch die Presse auf, sensationelle Nachrichten sowie unkontrollierbare Gerüchte nicht zu veröffentlichen (vergl. NZZ Nr. 1591 v.4.9.39).

4) Vergl. Weber, a.a.O., S. 125.

Der Presserat hat aber die Einführung der allgemeinen Vorzensur abgelehnt und den Generalstab aufgefordert, alle diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen einzustellen sowie bereits getroffene Maßnahmen rückgängig zu machen. Der Generalstab ist dieser Aufforderung nachgekommen ¹⁾.

b) Die Organisation der Abteilung Presse und Funkpruch

Die Abteilung war militärisch organisiert und unterstand direkt dem Chef des Generalstabs. Oberster Leiter war stets ein Oberst ²⁾. Die Abteilung bestand aus zwei Sektionen (Inlands- und Auslandspresse) sowie aus zahlreichen Unterabteilungen, die nach Sachbereichen gegliedert waren (Zeitungen, Zeitschriften, Bücher usw.). Ihn unterstellt waren die Pressechefs der 13 Territorialkommandos. Zunächst wurde sie zum ganz überwiegenden Teil mit Militärpersonal besetzt. Erst im Laufe der Zeit wurden Journalisten, die zum Wehrdienst einberufen waren, zunehmend in die Abteilung versetzt ³⁾. Die bald nach ihrer Schaffung gebildete Presseberatungsstelle wurde ausschließlich mit Journalisten und Redakteuren besetzt.

1) Vergl. Weber, a.a.O., S. 126.

2) Vergl. Pressebericht, S. 338; Schindler, Presserecht in der Kriegszeit, S. 478.

3) Vergl. Schürch, S. 7; Weber, a.a.O., S. 314.

Die Beratungsstelle wurde vor dem Erlaß besonderer, grundsätzlicher Maßnahmen gehört 1).

c) Der Bundesratsbeschluß vom 8.9.1939

Mit dem Beschluß "über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiete des Nachrichtendienstes" vom 8.9.1939 ²⁾ hat der Bundesrat das Armeekommando beauftragt, "zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität die Veröffentlichung und Übermittlung von Nachrichten und Äußerungen durch die Presse und Presse- und Nachrichtenagenturen zu überwachen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen" ³⁾. In diesem Beschluß ist der eigentliche Beginn für das Pressenotrecht während des Zweiten Weltkrieges zu sehen.

Als anzuordnende Maßnahmen nannte der Beschluß in Art. 2 insbesondere Weisungen, allgemeine und besondere Verbote, den Konzessionsentzug, die Zensur sowie die Einstellung des Betriebs. Die Einführung der

1) Vergl. Pressebericht, S. 406; die Beratungsstelle ist von der erst später gegründeten Verbindungsstelle für das Pressewesen zu trennen.

2) AS 55, §. 909 ff.

3) Daneben erfaßte der Beschluß auch Äußerungen durch Post, Telefon, Radio, Film und Bild. Im folgenden soll nur auf die Überwachung von Druckschriften eingegangen werden.

allgemeinen Vorzensur und der Konzessionspflicht behielt sich der Bundesrat ausdrücklich vor. Für allgemeine Maßnahmen hatte das Armeekommando Vertreter der Presse beratend hinzuzuziehen. Mit einem besonderen Beschluß vom gleichen Tage gestattete der Bundesrat dem Armeekommando die Einführung der Konzessionspflicht ¹⁾ und verbot gleichzeitig die Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen.

Das Armeekommando beauftragte entsprechend der Ermächtigung in Art. 1 des Beschlusses die Abteilung Presse und Funkspruch mit der Durchführung der Kontrolle. Diese erließ am 8.9.1939 durch den sog. Grunderlaß zahlreiche allgemeine Vorschriften ²⁾, die ausdrücklich als verbindliche Weisungen im Sinne des Art. 2 des BRB vom 8.9.1939 bezeichnet wurden. Der Grunderlaß wurde am 6.1.1940 durch einen besonderen Kommentar der Abteilung Presse und Funkspruch näher ausgestaltet und präzisiert.

1) AS 55, S. 911. Mit der Konzessionspflicht sollte vor allem die Wiedergründung verbotener Presseorgane unter einem anderen Titel verhindert werden; vergl. Ernst, S. 108.

2) Vergl. Kompendium, S. 43, 44.

d) Die Änderung der Organisation der Kontrolle durch den BRB vom 31.5.1940

aa) Die Entstehungsgeschichte

Der BRB vom 8.9.1939 stieß sowohl in den Kreisen der schweizerischen Presse ¹⁾ als auch im National- und Ständerat auf Kritik ²⁾. Schon in der Vollmachtenkommission wurde bemängelt, daß der Bundesrat das Armeekommando auch mit der Kontrolle politischer Veröffentlichungen beauftragt hatte. Bei der parlamentarischen Beratung des Kommissionsberichts wurde auch die Beteiligung von Pressevertretern an den Entscheidungen der Abteilung Presse und Funkspruch als unzureichend bezeichnet sowie eine Verstärkung des Rechtsschutzes gefordert ³⁾. Der Beschluß des Bundesrates wurde schließlich nur unter der Bedingung genehmigt ⁴⁾, daß dieser die Wünsche und Forderungen der Bundesversammlung

1) Vergl. Feldmann, Reform des Presserechts, S. 16 a ff.

2) Die Kommission hat in ihren ersten Beratungen den BRB nicht genehmigt; vergl. Pressebericht, S. 314 ff.

3) Vergl. Sten.Bull. NR 1940, S. 104 ff (Votum Feldmann, Meierhans u. a.).

4) Ein großer Teil der Abgeordneten verweigerte die Zustimmung (Sten.Bull. 1940, S. 96). Dies beweist eindrucksvoll die parlamentarische Kontrolle des Notrechts.

berücksichtigt und entsprechende Änderungen vornimmt.

- bb) Der Aufforderung durch die Bundesversammlung kam der Bundesrat durch den Beschluß "betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse" vom 31.5.1940 nach ¹⁾. Der Bundesrat hat den Grunderlaß sowie den Kommentar hierzu als Bestandteil der Presseüberwachung anerkannt und damit diesen die Rechtskraft von Bundesratsbeschlüssen zuerkannt ²⁾.

Der Bundesrat hat weiterhin die Zuständigkeit der Überwachungsorgane neu geregelt, indem er eine Differenzierung zwischen leichten und schweren Maßnahmen einführte. Zum Erlaß leichter Maßnahmen wurde die Abteilung Presse und Funkspruch für zuständig erklärt, die allerdings ihre Kompetenz an die Territorialkommandos delegieren konnte. Für den Erlaß schwerer Maßnahmen hat der Bundesrat eine Pressekommission gebildet. Dieser gehörten 7 Mitglieder an: der Chef der Abteilung Presse und Funkspruch, 2 von diesem ernannte Militärpersonen sowie 4 Zivilpersonen. Damit war die Suprematie der zivilen Gewalt für den besonders

1) AS 56, S. 43 ff.

2) Dies hat nach Schindler, Presserecht in der Kriegszeit, S. 480, zur Folge, daß diese Erlasse nur durch einen BRB abgeändert werden können.

wichtigen Bereich schwerer Maßnahmen gesichert. Die Abteilung Presse und Funkspruch hatte die Ermittlungen zu führen und gegebenenfalls die Presseorgane der Kommission zum Erlaß schwerer Maßnahmen zu benennen, ohne daß allerdings eine förmliche Antragstellung erforderlich gewesen wäre. In dringenden Fällen konnte die Abteilung Presse und Funkspruch selbst vorläufige schwere Maßnahmen treffen, hatte aber dann gleichzeitig die Pressekommission zum Erlaß einer endgültigen Entscheidung einzuberufen ¹⁾.

Als leichte Maßnahmen (Art. 5 Abs. 1) nannte der Bundesratsbeschluß: Weisungen, Gebote und Verbote im Einzelfall, nicht-öffentliche Verwarnungen sowie die Beschlagnahme einzelner Nummern. Als schwere Maßnahmen (Art. 5 Abs. 2) galten die öffentlichen Verwarnung, die zeitlich beschränkte oder unbeschränkte Anordnung der Vorzensur, sowie die vorübergehende oder dauernde Einstellung eines Presseorgans. In Anbetracht der klaren und ausführlichen Regelung ist davon auszugehen, daß die Maßnahmen gegen die Presse eine abschließende Regelung gefunden haben.

Bei der Klassifizierung dieser Maßnahmen

1) Vergl. zum vorstehenden im einzelnen die Ausführungen im Pressebericht, S. 317 ff.

ist erstaunlich, daß der Bundesrat die Beschlagnahme als leichte Maßnahme einordnete. Gerade angesichts der wirtschaftlichen Folgen einer Beschlagnahme wäre es erforderlich gewesen, diese unter die Kompetenz der Kommission zu stellen, zumal auch im Falle unberechtigter Beschlagnahme eine Entschädigungszahlung nicht gewährt wurde ¹⁾.

e) Die Neuregelung der Organisationsvorschriften durch den BRB vom 31.12.1941

aa) Die Entstehungsgeschichte

Obwohl die schweizerische Presse überwacht wurde und dadurch besonders heftige Kampagnen unter Kontrolle kamen, wurde immer wieder die Einführung der allgemeinen Vorzensur gefordert. Von deutscher Seite wurde immer wieder betont, daß die schweizer Presse für den Fall eines Krieges zwischen Deutschland und der Schweiz die Schuld trüge ²⁾.

1) Vergl. Pressebericht, S. 323.

2) Vergl. Max Nef, Pressenotrecht, S. 71; Bonjour, S. 349 ff. Auf diplomatischem Wege wurde von Deutschland aus in den Jahren 1939 bis 1945 mindestens 169 mal wegen der Schreibweise der schweizerischen Presse interveniert; vergl. die Statistik im Pressebericht, S. 218. Man ging sogar so weit, die Entlassung von vier Chefredakteuren angesehener Zeitungen zu fordern; vergl. Sartorius, S. 75.

Diese sog. "Blutschuldthese" fand auch in zahlreichen schweizerischen Kreisen Unterstützung ¹⁾. Erwähnenswert ist dabei vor allem die sog. "Eingabe der Zweihundert" an den Bundesrat ²⁾, durch die 173 Schweizer Bürger die "Blutschuldthese" ausdrücklich bejahten und die Einführung der Vorzensur sowie die Ablösung einiger Chefredakteure forderten ³⁾.

Diesem Druck von außen und auch innen wollte der Generalstab nicht länger widerstehen ⁴⁾ und verlangte vom Bundesrat die Ermächtigung zur Einführung der allgemeinen Vorzensur, die sich der Bundesrat in Art. 3 des BRB vom 8.9.1939 ausdrücklich vorbehalten hatte. In ultimativer Form

-
- 1) Zu den Auseinandersetzungen über die Tendenzen in der Berichterstattung einzelner Zeitungsredaktionen gibt Luchsinger, S. 200 ff, eine eindrucksvolle Darstellung.
 - 2) Die Eingabe ist bei Bonjour, a.a.O., S. 368 ff wörtlich wiedergegeben.
 - 3) Vergl. Max Nef, Die Schweizer Presse im Abwehrkampf, S. 349; Weber, a.a.O., S. 204 ff.
 - 4) Zur Resonanz der "Blutschuldthese" in der Armee vergl. Schwarz, S. 7 ff.

erklärte General Guisan, daß die Armee nur unter Erfüllung dieser Bedingung bereit sei, die Presseüberwachung durchzuführen ¹⁾. Der Bundesrat hat die Forderung des Generals nach Einführung der Vorzensur - wie schon 1939 - abgelehnt und die Presseüberwachung durch den Beschluß vom 31.12.1941 selbst übernommen ²⁾.

bb) Die Übernahme der Pressekontrolle durch den Bundesrat

Durch diesen sog. Unterstellungsbeschluß wurde die Abteilung Presse und Funkspruch dem Bundesrat unterstellt, was aber ihre innere Organisationsstruktur als Militärbehörde nicht berührte ³⁾. Mit der obersten Leitung der Abteilung beauftragte der Bundesrat den Chef des Justiz- und Polizeidepartements. Gleichwohl war ein Oberst intern Leiter der Abteilung. Die disziplinarrechtlichen Befugnisse für die in der Abteilung tätigen Militärpersonen lagen weiterhin beim Chef des Generalstabs, während die oberste Sachaufsicht durch den Leiter des Justiz- und Polizeidepartements ausgeübt wurde. ⁴⁾

1) Vergl. Weber, a.a.O., S. 242, 243.

2) AS 57, S. 1560 ff.

3) Vergl. Ammann, S. 103.

4) Vergl. Ammann, S. 105.

Zur Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement sowie der Abteilung Presse und Funkspruch wurde ein Pressesekretariat eingerichtet.

Die Unterstellung der Abteilung unter den Bundesrat änderte an der sachlichen Kompetenz der Abteilung - und damit auch materiell-rechtlich - nichts ¹⁾.

f) Die Neuregelung der Gründungs- und Konzessionsbestimmungen

Durch Beschluß vom 31.12.1941 regelte der Bundesrat auch die Vorschriften hinsichtlich der Gründung und Konzessionierung von Zeitungen und Zeitschriften neu und hob damit das bestehende absolute Neugründungsverbot auf (vergl. Art. 1 und 2 des BRB über die Ordnung im Pressewesen)²⁾. Für politische Zeitungen und Zeitschriften hat sich der Bundesrat eine eigene Entscheidungskompetenz vorbehalten, während für die nicht politischen Presseerzeugnisse ausschließlich das Justiz- und Polizeidepartement zuständig war. In beiden Fällen war für die Entscheidung eine befürwortende Stellungnahme der Abteilung Presse und Funkspruch erforderlich. Dadurch kam der Abteilung innerhalb dieses Verfahrens eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Die

1) Vergl. Schindler, Presserecht in der Kriegszeit, S. 479.

2) AS 57, S. 1556 ff.

- jederzeit widerrufliche - Bewilligung der Neugründung konnte insbesondere erteilt werden, wenn ein öffentliches Interesse bestand und sich die Redaktion "in schweizerischen Händen" befand ¹⁾. Dies war dann der Fall, wenn der Verlag ausschließlich Schweizer Bürgern gehörte ²⁾.

g) Die Regelung für ausländische Druckschriften

Ausländische Presseerzeugnisse wurden unter der Leitung der Sektion Auslandspresse der Abteilung Presse und Funkspruch auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften über die Pressekontrolle, insbesondere hinsichtlich der Neutralitätsbestimmungen, überprüft ³⁾. Die Kontrolle wurde in Zusammenarbeit mit der Postverwaltung und der Bundesanwaltschaft ausgeübt. Als Restriktionsmaßnahmen wurden in erster Linie Weiterbeförderungsverbote verhängt ⁴⁾.

-
- 1) Vom 1.1.1942 bis 1.1.1944 hat das Justiz- und Polizeidepartement nur 14 Neugründungen unpolitischer Zeitungen zugelassen; vergl. Bourquin, S. 336. Die Zahl der abgelehnten Anträge ist nicht bekannt.
 - 2) Vergl. Bonjour, a.a.O., S. 340.
 - 3) Vergl. Pressebericht, S. 335 ff und Bourquin, S. 351 ff.
 - 4) Gegen diese Maßnahmen hatten die Betroffenen (vor allem Ausländer) ein nicht genau festgelegtes Rekursrecht; vergl. Bourquin, a.a.O.

3) Die Ausübung der Pressekontrolle

a) Vorbemerkungen

Die oben erwähnten pressenotrechtlichen Beschlüsse des Bundesrats regelten vor allem die Organisation der Presseüberwachung und stellten für deren Ausübung lediglich einen allgemeinen Rahmen dar. Nach Art. 1 des BRB vom 8.9.1939 war die Abteilung Presse und Funkspruch ermächtigt, diesen Rahmen auszufüllen ¹⁾. Durch den Grunderlaß vom 8.9.1939, die Grundsätze der Pressekontrolle vom 6.1.1940 (diese werden allgemein als Kommentar bezeichnet ²⁾) sowie durch ein System von Weisungen hat die Abteilung Presse und Funkspruch die wesentlichsten Rechtsgrundlagen für die Ausübung des Pressenotrechts während des Zweiten Weltkrieges gesetzt.

b) Grunderlaß, Kommentar und Weisungen im einzelnen

aa) Der Grunderlaß

aaa) Der Regelungsinhalt

Der Grunderlaß, der von der Abteilung Presse und Funkspruch als "Grundgesetz" ³⁾ des schweizerischen

1) S. oben, S. 132.

2) Vergl. Pressebericht, S. 351.

3) Vergl. Kompendium, S. I.

Pressenotrechts bezeichnet wurde, enthielt die allgemein gefaßten Grundlagen für die Presseüberwachung¹⁾. Er war in vier Abschnitte gegliedert: in die Präambel mit dem Appell zur Zusammenarbeit zwischen Volk und Presse einerseits sowie der Abteilung Presse und Funkspruch andererseits; der zweite Abschnitt enthielt einen umfangreichen Katalog verbotener Veröffentlichungen über militärische Veröffentlichungen. In einem dritten Abschnitt waren die Ausnahmen von diesem Verbot geregelt. Im letzten Abschnitt schließlich befanden sich die Durchführungsbestimmungen.

Die Veröffentlichungsverbote erfaßten auch Nachrichten aus dem außenpolitischen und wehrwirtschaftlichen Bereich. Diese Verbote waren im Gegensatz zum Katalog für die militärischen Veröffentlichungen in der Form von Generalklauseln abgefaßt.

bbb) Die Rechtsnatur

Auf die Rechtsnatur des Grunderlasses wird in der Literatur nicht näher eingegangen. Schindler bezeichnet den Grunderlaß - sowie den Kommentar hierzu -

1) Vergl. Sammlung Pressenotrecht, S. 12 ff und Pressebericht, S. 349.

ganz allgemein als "Erlaß" ¹⁾. Der Pressebericht geht zwar ebenso auf die Rechtsnatur ein, ohne allerdings klar zu der angeschnittenen Problematik Stellung zu nehmen ²⁾.

Da der Grunderlaß auf der ausdrücklichen Ermächtigung in Art. 1 des BRB vom 8.9.1939 beruht, ist er als Ausführungsverordnung zu diesem Beschluß zu qualifizieren. Daran hat auch die ausdrückliche Anerkennung von Grunderlaß und Kommentar im BRB vom 31.5.1940 (Art. 1) nichts geändert. Vielmehr kann aus dem Wortlaut dieser Bestimmung auf die Richtigkeit der vorstehenden Ansicht geschlossen werden ³⁾.

bb) Der Kommentar ⁴⁾

Der Kommentar präziserte die durch den Grunderlaß getroffene Regelung dadurch, daß er an die Berichterstattung der schweizerischen Presse bestimmte Anforderungen stellte. Er trennte hierbei klar zwischen der Berichterstattung über innenpolitische und über außenpolitische Nachrichten.

1) A.a.O., S. 479.

2) S. 348.

3) Art. 1 des BRB vom 31.5.1940 lautete: "Die Überwachung der schweizerischen Presse erfolgt nach den Vorschriften des Grunderlasses und des Kommentars hierzu".

4) Vergl. Sammlung Pressenotrecht, S. 17 ff; Pressebericht, S. 351 ff, 371.

So wurde z. B. hinsichtlich der außenpolitischen Berichterstattung eine Kritik für zulässig erachtet "soweit sie sachlich und in maßvoller Weise geübt wird" ¹⁾. Für innenpolitische Nachrichten bekannte sich der Kommentar grundsätzlich zur Nichtausübung einer Kontrolle, allerdings unter dem Vorbehalt der Nichtbeeinträchtigung bestimmter militärischer Interessen.²⁾ Ohne diese Garantie für die innenpolitische Information wäre es dem Schweizer Bürger nicht möglich gewesen, seine demokratischen Rechte, wie insbesondere die Teilnahme an Volksabstimmungen, auszuüben.

cc) Die Weisungen

Bei der Durchführung der Presseüberwachung erwiesen sich der Grunderlaß sowie der Kommentar hierzu häufig als zu wenig konkret. Die Abteilung Presse und Funkspruch ist deshalb schon früh zum System der Weisungen übergegangen ³⁾. Diese lassen sich nach dem Kreis der Adressaten in Einzelweisungen und generelle Weisungen unterscheiden. Die Einzelweisungen - auch ad hoc - Weisungen genannt ⁴⁾ - wurden erlassen, um eine

1) Vergl. Sammlung Pressenotrecht, S. 17.

2) Vergl. Ziff. 7 des Kommentars (a.a.O., S. 18).

Hierzu gehörten z. B. die militärische Disziplin oder das Ansehen der Armee.

3) Vergl. Pressebericht, S. 352 ff.

4) Vergl. Pressebericht. S. 353.

Zeitung oder Zeitschrift in einem konkreten Fall zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen oder eine bestimmte Schreibweise zu beanstanden ¹⁾. Die allgemeinen Weisungen gegenüber der Presse fanden hauptsächlich im Bereich außenpolitischer Nachrichten Anwendung ²⁾.

dd) Die organisatorische Systematik dieser Maßnahmen

Durch die Vielzahl der erlassenen Weisungen wurde das gesamte Pressenotrecht im Laufe der Zeit so unübersichtlich, daß sich die Abteilung Presse und Funkspruch veranlaßt sah, den Kommentar, den Grunderlaß sowie die Weisungen in einem "Kompendium des schweizerischen Pressenotrechts" zusammenzufassen ³⁾. Das im März 1943 erschienene Kompendium hat in seiner Systematik die Regelungsbereiche von Grunderlaß und Kommentar in 24 Noten gegliedert, denen die allgemeinen Weisungen beim jeweiligen Sachbereich angeschlossen waren. Das Kompendium erhielt dadurch insgesamt 103 Verbotsbestimmungen ⁴⁾, die sich

1) Vergl. Weber, a.a.O., S. 188; Kompendium, S. I.

2) Vergl. Pressebericht, S. 355.

3) Entgegen der Ansicht Frey's, S. 4, wurden durch das Kompendium die Weisungen nicht kodifiziert, sondern lediglich die bereits bestehenden Weisungen wegen der besseren Übersichtlichkeit zusammengefaßt.

4) Vergl. Pressebericht, S. 355.

auf etwa 380 Gegenstände erstreckten. Neben den Veröffentlichungsverboten wurden für zahlreiche Nachrichten militärischer Natur die Vorzensur eingeführt.

Durch die der Presse im August 1944 bekannt-gegebene Lockerung der Pressekontrolle konnten zahlreiche Weisungen von der Abteilung Presse und Funkspruch gemildert oder sogar ganz zurückgenommen werden ¹⁾. Die neu gefaßten Weisungen wurden in einer neuen Sammlung "Pressenotrecht", herausgegeben im Dezember 1944, zusammengefaßt. Diese Sammlung enthielt anstelle der ursprünglich 103 Verbotsbestimmungen im Kompendium nur noch 42 Veröffentlichungsverbote, von denen 9 die Neutralitätspolitik, 29 den Schutz militärischer Interessen und 4 den Schutz des wehrwirtschaftlichen Geheimnisses betrafen. Für 11 Gegenstände wurde die Veröffentlichung von der vorherigen Zensur abhängig gemacht.

c) Die verschiedenen Bereiche der Pressekontrolle

aa) Der außenpolitische Bereich

aaa) Die Grundsätze der Berichterstattung

Im Bereiche der Außenpolitik verbot der Grunderlaß in Art. 1 Ziff. 1

1) Vergl. die Mitteilung der Abteilung Presse und Funkspruch vom 28.8.1944 (Kompendium, S. II).

die Veröffentlichung von Nachrichten und Äußerungen, die die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz und die Aufrechterhaltung der Neutralität beeinträchtigen oder gefährden konnten. Speziell im außenpolitischen Bereich hat der Kommentar eingehende Regelungen getroffen. Diese stehen ganz im Zeichen des Schutzes der Neutralität. Der Kommentar hat die Berichterstattung über außenpolitische Angelegenheiten nur unter zahlreichen Vorbehalten zugelassen. So mußten außenpolitische Nachrichten vollständig, zuverlässig und unter Vermeidung von Einseitigkeiten wiedergegeben werden; das Weltgeschehen sollte vom schweizerischen Standpunkt aus dargestellt werden; schließlich hatte auch jede Diskussion, die die Aufrechterhaltung der Neutralität gefährden konnte, zu unterbleiben. Daneben hat aber der Kommentar das Recht des Schweizers auf Information durch die Presse innerhalb der aufgestellten Schranken ausdrücklich bejaht ¹⁾.

Die Praxis beim Erlaß der Weisungen paßte sich der jeweiligen außenpolitischen Lage an. Jede Verschärfung

1) Vergl. Ziff. 1 des Kommentars (a.a.O., S. 17).
Vergl. auch Weber. in : NZZ Nr. 518 vom 28.3.
1944.

der politischen und militärischen Situation im Ausland hatte auch eine Verschärfung der Weisungen und der Sanktionen zur Folge ¹⁾. Zwei zeitliche Schwerpunkte sind hier vor allem zu nennen: die Zeit unmittelbar nach der Unterzeichnung des deutsch-französischen Waffenstillstandes am 25.6.1940 ²⁾ und die Nachricht von deutschen Einmarschplänen in die Schweiz im März 1943 ³⁾.

-
- 1) So erließ die Abteilung Presse und Funkspruch im Jahre 1940 eine Weisung, wonach bei internationalen Sportveranstaltungen jede politische Bemerkung oder Anspielung verboten war (vergl. Kompendium, Ziff. e zu Note 1). Wegen des Verstoßes gegen diese Weisung wurde am 28.4.1941 gegen die "Sport Suisse" ein einmonatiges Erscheinsverbot verhängt! Vergl. NZZ Nr. 646 vom 28.4.1941 und NZZ Nr. 653 vom 29.4.1941; s. auch Weber, Nervenkrieg, S. 188.
 - 2) Vergl. Pressebericht, S. 366.
 - 3) Vergl. Kurz, Dokumente des Aktivdienstes, S. 128, 129.

bbb) Der Übergang von der Pressekontrolle zur Presselenkung

In diesen besonders kritischen Zeiten ging die Abteilung Presse und Funkspruch dazu über, die Berichterstattung der Presse zu lenken. Durch sog. Wegleitungen oder mots d'ordre ¹⁾ wurde die Presse angewiesen, nicht nur eine bestimmte Schreibweise zu unterlassen, sondern auch nach der in den Wegleitungen bestimmten Art und Weise zu berichten. Damit machte die Abteilung Presse und Funkspruch nicht mehr einen Unterlassungsanspruch geltend, sondern verlangte ein positives Tun.²⁾

Zwei Beispiele sollen zeigen, in welcher Form diese Wegleitungen ergingen. Anlässlich der Kapitulationserklärung Frankreichs richtete die Abteilung im Auftrag des Bundesrates folgende Weisung an die Presse ³⁾:

"1. Die Erklärung von Marschall Pétain, wonach Frankreich den Kampf einstellen muß, ist ruhig und ohne irgendwelche Ausfälle nach der einen oder anderen Seite der Kriegführenden zu beurteilen. Auch keine Seitenhiebe gegen

1) Vergl. Pressebericht, a.a.O.

2) Vergl. Weber, a.a.O., S. 187.

3) Zit. bei Weber, a.a.O., S. 189 ff.

England oder die Vereinigten Staaten von Amerika.

2. Feststellen, daß Frankreichs Widerstand nach ehrenvollem und tapferem Kampf gegen einen an Zahl und Ausrüstung überlegenen Gegner zusammengebrochen ist.....

3. Aber auch ruhig und sachlich und ohne Voreingenommenheit der gewaltigen militärischen Leistung der deutschen Armee gerecht werden und den Sieg gegen Frankreich nicht herabwürdigen und mehr der "Maschine" und dem "technischen Einsatz" zuschreiben.....
Keine Ratschläge!"

Bei der Besetzung von Belgien und Holland durch deutsche Truppen erging folgende Wegleitung ¹⁾:

"attitude calme et digne de la presse; surprise douloureuse à l'égard des nonvaux événements; sincère sympathie pour les peuples frappés, prise de position ferme..."²⁾

1) Zit. bei Bourquin, S. 345. Übersetzt etwa: ruhige und angemessene Reaktion der Presse; angesichts der neuen **Ereignisse** schmerzliche Bestürzung; aufrichtige Sympathie **gegenüber** den unterlegenen Völkern; feste Haltung

2) weitere Beispiele bei Bourquin, S. 346 ff und im Pressebericht, S. 366 ff.

Bei vorausschaubaren Entwicklungen im Ausland ging die Abteilung Presse und Funkspruch sogar so weit, die Presse schon vor Eintritt des Ereignisses auf die gewünschte Berichterstattung hinzuweisen ¹⁾. Es ist erstaunlich, daß die Berufsorganisationen der Presse nicht nur diese Lenkung der Berichterstattung nicht kritisierten, sondern ihr sogar positiv gegenüberstanden ²⁾. Ein Motiv für dieses Verhalten dürfte u. a. auch darin zu sehen sein, daß bei Befolgung der Wegleitungen das Risiko repressiver Maßnahmen praktisch ausgeschlossen war.

bb) Der militärische Bereich

Im militärischen Bereich verbot der Grund-
erlaß in Abschnitt I Ziff. 2 die Veröffent-
lichung von Nachrichten und Äußerungen,
"durch welche die Unternehmungen der Armee
oder einzelner Teile bekanntgegeben" oder

-
- 1) Vergl. die im Pressebericht, S. 369, zitierten Fälle. Nach einem Bericht des Institut International de la Presse (S. 94) über den politischen Druck auf die Presse wurde von der Presselenkung durch Wegleitungen seitens schweizerischer Behörden auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg Gebrauch gemacht.
- 2) Vergl. Pressebericht, S. 386.

durch welche die "militärische Disziplin oder sonstige Ansehen oder Schlagkraft der Armee" beeinträchtigt werden. Der Inhalt dieser Vorschrift war so allgemein gefaßt, daß damit nahezu jede Veröffentlichung über die Armee verboten war. Sie erfaßte formell zwar nur Veröffentlichungen über die schweizerische Armee und ließ die militärische Berichterstattung über ausländische Armeen unberührt, doch war dieser durch die **neutralitätsschützenden** Vorschriften und durch Einzelweisungen Schranken gesetzt. Das Kompendium enthielt zahlreiche Weisungen, durch die der Inhalt der Bestimmungen näher konkretisiert wurde.

Daneben verbot der Grunderlaß in Ziff. 3 zur Wahrung des militärischen Geheimnisses die Veröffentlichung über Gegenstände verschiedener Sachgruppen, wie z. B. Bewaffnung und Führung der Armee, Ausrüstung, militärische Anlagen usw.. Insgesamt wurden von dieser Bestimmung 39 Gegenstände erfaßt. Der Wortlaut der Bestimmung war so formuliert, daß die Aufzählung der verschiedenen Gegenstände als abschließende Regelung betrachtet werden muß.¹⁾ Dies schließt aber nicht aus, daß der Katalog nicht durch Weisungen präzisiert werden konnte. Weisungen, die nicht mehr mit dem Inhalt der **speziellen** Bestimmungen über das militärische Geheimnis vereinbar sind,

1) A.A. der Pressebericht, S. 383.

können fast immer unter die Generalklausel in Ziff. 2 subsumiert werden. Damit wird der Sinn der speziellen Bestimmungen letztlich aufgehoben.

Gerade zur Wahrung des militärischen Geheimnisses hat die Abteilung Presse und Funkspruch zahlreiche sehr detaillierte Weisungen erlassen. So wurden z. B. auch die Wetterverhältnisse in der Schweiz als militärische Geheimnisse vom Veröffentlichungsverbot erfaßt. Jede Berichterstattung über das "bestehende und voraussichtliche Wetter" hatte zu unterbleiben, während hingegen über das "vergangene" Wetter berichtet werden durfte ¹⁾. Daneben wurden auch hier zahlreiche Gegenstände der Vorzensur unterworfen.

Soweit die Berichte militärischen Inhalts nicht vom generellen Veröffentlichungsverbot erfaßt wurden, unterlagen sie der Vorzensur. Für die Zensurierung waren die Territorialkommandanten zuständig ²⁾. Die Anbringung eines Zensurvermerks war streng untersagt ³⁾.

1) Vergl. Pressebericht, S. 384.

2) Vergl. Abschnitt II a des Grunderlasses (Sammlung Pressenotrecht, S. 15).

3) Vergl. Kompendium, Ziff. a zu Note 20; nur bei Bildern durfte auf die erfolgte Zensur hingewiesen werden.

Vom Veröffentlichungsverbot sowie von der Vorzensur ausgenommen waren nur solche Nachrichten militärischen Inhalts, die vom Armeestab oder der Abteilung Presse und Funkspruch herausgegeben waren ¹⁾.

cc) Der wehrwirtschaftliche Bereich

Im wehrwirtschaftlichen Teil hat der Grunderlaß zahlreiche wirtschaftliche Nachrichten einem Veröffentlichungsverbot unterworfen ²⁾. Nach der Ausnahmeregelung in Abschnitt II waren vom Veröffentlichungsverbot aber insbesondere solche Nachrichten ausgenommen, die für die schweizerischen Wirtschaftskreise unerläßliche Meldungen enthielten. So durften insbesondere Handelsstatistiken und Wirtschaftsabkommen veröffentlicht werden. Aber auch für diesen Sachbereich hat die Abteilung Presse und Funkspruch zahlreiche Weisungen erlassen. So wurden insbesondere die Nachrichten über die Vorratshaltung von Lebensmitteln verboten ³⁾. Auch hier wurden zahlreiche Berichte von der Vorzensur abhängig gemacht ⁴⁾.

1) Vergl. Grunderlaß, Abschnitt II a.

2) Vergl. Abschnitt I Ziff. 4.

3) Vergl. Sammlung Pressenotrecht, S. 28.

4) Vergl. Pressebericht, S. 392.

d) Die Ausübung des Pressenotrechts in Zahlen

Eine abschließende Statistik über die von den Kontrollorganen erlassenen Maßnahmen ist nicht vorhanden. Nur vereinzelt finden sich in der Literatur Zahlenangaben.

Nach dem Pressebericht des Bundesrates wurden im Jahre 1944 von der Abteilung Presse und Funkspruch 480 leichte Maßnahmen im Sinne des BRB vom 30.5.1940 erlassen ¹⁾. Hierbei wurden 462 Verwarnungen ausgesprochen, 15 Beschlagnahmen verfügt und 3 Veröffentlichungsverbote in Einzelfällen verhängt. Weber berichtet für den Zeitraum vom 1.1. bis 31.3.1945 von 56 Verwarnungen und 2 Beschlagnahmen ²⁾. Bei Durchsicht der Presseberichterstattung der Neuen Zürcher Zeitung vom September 1939 bis zum März 1948 ³⁾ konnten 25 Berichte über Erscheinensverbote gefunden werden ⁴⁾, wobei die Dauer des

1) A.a.O., S. 397.

2) A.a.O., S. 294.

3) Beginnend mit Nr. 1591 vom 4.9.1939 bis zu Nr. 459 vom 17.3.1948.

4) Aubert, a.a.O., S. 733, berichtet von "quelques dizaines de suspensions".

Verbots in den meisten Fällen zwischen 3 und 10 Tagen lag und nur selten 3 Wochen überschritt. Weiterhin meldete die Neue Zürcher Zeitung 6 Fälle, in denen Zeitungen für eine befristete Zeit unter Vorzensur gestellt wurden. In einem abschließenden Bericht über die Presseüberwachung wird die Zahl der insgesamt erlassenen Einzelweisungen auf etwa tausend geschätzt.¹⁾

Von den ca. 400 schweizerischen "politischen" Zeitungen, die während des Zweiten Weltkrieges herausgegeben wurden ²⁾, waren höchstens 20 % jemals von einer Maßnahme betroffen. Meistens gaben immer wieder dieselben Zeitungen Anlaß zu Beanstandungen. So stand z. B. die sozialistische "Arbeiter-Zeitung", Basel, in den

1) Vergl. NZZ Nr. 124 vom 20.1.1947. Erwähnenswert sind auch die Berichte über die Bewilligungspraxis des Bundesrates bei der Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften. Wegen der Papierknappheit hat der Bundesrat bei der Erteilung von Konzessionen häufig Auflagenhöhe und Seitenzahl beschränkt (vergl. NZZ Nr. 1021 vom 29.6.1943 und NZZ Nr. 1349 vom 10.8.1944). Vergl. hierzu auch Hefliger, S. 117 ff und die Statistik bei Bourquin, S. 336.

2) S. oben S. 76 Fn. 1).

Jahren 1942 - 1944 mit insgesamt 134 Maßnahmen an der Spitze. Die Maßnahmen verteilten sich zeitlich wie folgt:

1942: 7 Verwarnungen, 1 Beschlagnahme,
42 Weisungen,

1943: 17 Verwarnungen, 1 Beschlagnahme,
55 Weisungen,

1944: 1 Verwarnung, 7 Weisungen ¹⁾.

4) Der Rechtsschutz der Presse

a) Das Beschwerderecht nach dem BRB vom 8.9.1939

aa) Bei einschneidenden Maßnahmen

Schon der grundlegende Beschluß vom 8.9. 1939 hat eine Regelung hinsichtlich des Rechtsschutzes enthalten. Nach Art. 4 konnte gegen einschneidende Maßnahmen der Abteilung Presse und Funkspruch Beschwerde eingelegt werden. Als einschneidende Maßnahmen galten insbesondere die Verhängung der Vorzensur im Einzelfall, der Konzessionsentzug sowie die Einstellung eines Pressebetriebes. Über die Beschwerde entschied unter dem Vorsitz eines Bundesrichters eine fünfköpfige Kommission, deren Mitglieder vom Bundesrat - im Einvernehmen mit der Armeeführung - ernannt wurden ²⁾.

1) Diese Angaben verdanke ich einer persönlichen Mitteilung von Herrn Max Nef.

2) Vergl. Schindler, a.a.O., S. 480.

Über die Zusammensetzung der Kommission im einzelnen finden sich in der Literatur keine Hinweise. Es gehörten ihr aber "einige Journalisten" an ¹⁾. Die Kommission nannte sich bald "Eidgenössische Rekurskommission für Presse und Funkspruch" und gab sich eine Geschäftsordnung, die das Beschwerdeverfahren ausführlich regelte ²⁾. Danach war die Beschwerde innerhalb von 5 Tagen nach Zustellung des Entscheides bei der Abteilung Presse und Funkspruch einzulegen und zu begründen ³⁾.

Nach der Überweisung der Beschwerde an die Rekurskommission hatte der Präsident die Kommission zur Entscheidung einzuberufen. Auf besonderen Antrag konnte er aber auch nach Art. 3 der Geschäftsordnung der Beschwerde "aufschiebende Wirkung erteilen" und damit die bereits eingeleiteten Maßnahmen der Abteilung Presse- und Funkspruch aussetzen. Weder aus Art. 4

-
- 1) Vergl. Max Nef, Notrechtliche Presseordnung, S. 1621 ff (1024). An anderer Stelle (Pressenotrecht, S. 79) schreibt Hans Nef, daß "das Fachelement der Presse" in der Kommission stark vertreten gewesen sei.
 - 2) Vergl. Kompendium, S. 45 ff.
 - 3) Den Betroffenen war innerhalb dieser Frist kaum ausreichende Gelegenheit geboten, die Erfolgsaussichten der Beschwerde zu prüfen.

des BRB noch aus der Geschäftsordnung ging hervor, welche Entscheide die Rekurskommission treffen konnte. So war insbesondere unklar, ob sie lediglich die Befugnis hatte, die Entscheidung der Abteilung Presse und Funkspruch aufzuheben und zurückzuverweisen (Appellationsbefugnis) oder ob sie auch berechtigt war, den Entscheid aufzuheben und durch einen eigenen zu ersetzen (Kassationsbefugnis).

bb) Bei leichten Maßnahmen

Die Kognitionsbefugnis der Rekurskommission, die nach dem Wortlaut des BRB nur bei Beschwerden gegen einschneidende Maßnahmen Entscheidungen treffen konnte, wurde durch eine interne Anordnung der Abteilung Presse und Funkspruch auch auf leichte Maßnahmen erstreckt ¹⁾. Damit ist die Abteilung Presse und Funkspruch einer häufig geltend gemachten Forderung nach einem Ausbau des Rechtsschutzes nachgekommen.

b) Die Rechtslage nach Inkrafttreten des BRB vom 31.5.1940

aa) Der Rechtsschutz gegenüber leichten Maßnahmen

Durch den BRB vom 31.5.1940 wurde der

1) Vergl. Pressebericht, S. 319.

Rechtsschutz für die Presse weiter ausgebaut. Der Beschluß hat insbesondere die Beschwerde gegen die in Art. 5 Abs. 1 genannten leichten Maßnahmen **neu geregelt und** damit das Beschwerderecht auch hinsichtlich dieser Maßnahmen normiert. Für die Beschwerde gegen leichte Maßnahmen wurde eine dreigliedrige Kommission eingerichtet (Art. 6). Neben dem Chef des Rechtsdienstes der Abt. Presse und Funkspruch als Vorsitzendem gehörten der Kommission außerdem an: für militärische Fälle eine weitere Militärperson sowie ein der Pressekommission (Art. 3) angehörender Vertreter der Presse; für die übrigen Fälle ein Vertreter der Presse und ein weiteres ziviles Mitglied der Pressekommission ¹⁾. Die Beschwerde war innerhalb einer Frist von 5 Tagen beim Territorialkommando einzureichen.

bb) Der Rechtsschutz gegenüber schweren Maßnahmen

Gegenüber den in Art. 5, Abs. 2 genannten schweren Maßnahmen blieb es im wesentlichen bei dem durch Art. 4 des BRB vom 8.9.1939 eingeführten Beschwerderechte an die eidgenössische Rekurskommission. Art. 7, Abs. 3 **hat aber jetzt klargestellt, daß die Rekurskommission sowohl Appellations- als auch Kassationsinstanz war. Neu**

1) Der Vorsteher des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements entschied bei Zweifeln über den militärischen oder zivilen Charakter eine Angelegenheit (Art. 6, Abs. 3).

war ein Beschwerderecht des Chefs der Abteilung Presse und Funkspruch bei Ablehnung beantragter schwerer Maßnahmen durch die Pressekommission. Damit wurde auch der Überwachungsbehörde ein Beschwerderecht eingeräumt. Bei Ablehnung beantragter schwerer Maßnahmen wurde dem Chef der Abteilung ausdrücklich das Recht zugestanden, bis zur Entscheidung der Rekurskommission leichte Maßnahmen anzuordnen, die nicht durch Beschwerde bei der dreigliedrigen Kommission (im Sinne des Art. 6) angefochten werden konnten.

Die Art. 6 und 7 betonten ausdrücklich den endgültigen Charakter der Entscheidungen der Rekurskommission und schlossen damit insbesondere den sonst an und für sich zulässigen verwaltungsrechtlichen Rekurs an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aus ¹⁾.

c) Die Rekurspraxis in Zahlen

Bei der zur Entscheidung über leichte Maßnahmen zuständigen Beschwerdekommission gingen bis zum Juli 1945 insgesamt 448 Rekurse ein. Davon wurden 293 abgewiesen, 105 stattgegeben, 17 teilweise stattgegeben und die restlichen 33 erledigten

1) Vergl. Schindler, a.a.O., S. 481.

sich ohne Entscheidung ¹⁾. Gegen die schweren Maßnahmen der Pressekommission wurden bei der Eidgenössischen Rekurskommission insgesamt 42 Beschwerden eingelegt ²⁾, wovon 35 abgewiesen, 2 teilweise ³⁾ und den übrigen 5 in vollem Umfange stattgegeben wurde ⁴⁾.

-
- 1) Vergl. Pressebericht, S. 397. Die "Arbeiter-Zeitung", Basel, legte die gegenüber ihr erlassenen Maßnahmen insgesamt lediglich 14 Beschwerden ein. Davon war nur eine Beschwerde in vollem Umfange erfolgreich. Die "Arbeiterzeitung" hat somit lediglich gegen jede zehnte Maßnahme Beschwerde eingelegt. Auch diese Angaben verdanke ich einer persönlichen Mitteilung von Herrn Max Nef.
 - 2) Vergl. z. B. die ausführliche Beschwerdeschrift von Meyer und Eisenhut gegen den Entscheid der Pressekommission wegen des Verbots der Zeitungen "Die Front" und "Grenzbote" für die Dauer von 4 Monaten; S. 5 ff.
 - 3) Hier hat die Beschwerdekommision zwar die grundsätzliche Begründetheit einer Maßnahme bejaht, aber deren Dauer gerügt. Vergl. z. B. NZZ Nr. 1365 vom 2.9.1943.
 - 4) Vergl. Pressebericht, a.a.O.

a) Die Mängel des Rechtsschutzes

Wenn auch der Rechtsschutz für die Presse während des Notrechts in der Zeit von 1939 bis 1945 von der Literatur positiv beurteilt wird ¹⁾, so gibt die Ausgestaltung des Verfahrens dennoch Anlaß zu folgender Kritik:

1. Die Trennung des Beschwerderechts nach der Schwere der Maßnahmen hatte zur Folge, daß zwei verschiedene Kommissionen (eine "große" und eine "kleine") zuständig waren, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Dadurch wurde insbesondere die Einheitlichkeit der Entscheidungen erschwert.

2. Die Betroffenen konnten die gegen sie erlassenen Maßnahmen durch eine Instanz überprüfen lassen. Gerade angesichts der wirtschaftlichen Folgen beim Erlaß repressiver Maßnahmen wäre die Überprüfung in zwei Instanzen begrüßenswert. Erstrebenswert wäre auch die ausdrückliche Regelung der Zulässigkeit des verwaltungsrechtlichen Rekurses gegen die Maßnahmen der Beschwerdekommmissionen.

3. Die "kleine" Rekurskommission war bei Beschwerden hinsichtlich militärischer Veröffentlichungen mit zwei

1) Vergl. Schindler, a.a.O., S. 484; Max Nef, Pressenotrecht, S. 79, 80.

Militärpersonen und nur einer Zivilperson besetzt. Durch diese Zusammensetzung bestand die Gefahr der Überbetonung des militärischen Elements. Darüber hinaus widersprach sie auch der durch den Unterstellungsbeschluß zum Ausdruck gebrachten Betonung des zivilen Einflusses bei der Presseüberwachung.

4. Durch den Ausschluß der Beschwerde bei den provisorischen leichten Maßnahmen (vergl. Art. 7 Abs. 2 Satz 2 des BRB vom 31.5.1940) wurden diese Maßnahmen jeglicher rechtlicher Kontrolle entzogen. Gegen diese Maßnahmen hätte zumindest ein Beschwerderecht bei der "kleinen" Rekurskommission gewährt werden müssen.

5) Der Abbau der Pressekontrolle

Schon im Frühjahr 1944 wurde im Nationalrat ¹⁾ und in der Vollmachtenkommission ²⁾ die Lockerung der Vorschriften über die Presseüberwachung erörtert. Die Wendung im Kriegsgeschehen sowie der Druck der Presse führten zunächst im August und im Dezember 1944 zu der erwähnten ersten Milderung der Pressekontrolle. Am Tage der deutschen Kapitulation hat die Abteilung Presse

1) Vergl. NZZ Nr. 550 vom 30.3.1944 (Interpellation Bringolf).

2) Vergl. Weber, Nervenkrieg, S. 297.

und Funkspruch auf Weisung des Justiz- und Polizeidepartements den Pressechefs der Territorialkommandos den Befehl erteilt, gegen die Presse keine Maßnahmen mehr zu erlassen ¹⁾. Am 28.5.1945 beschloß der Bundesrat die Aufhebung der neutralitätspolitischen und wehrwirtschaftlichen, nicht aber der militärischen Bestimmungen ²⁾. Mit sofortiger Wirkung wurden auch die im Grund-erlaß, dem Kommentar hierzu und die in der Sam-mlung Pressenotrecht enthaltenen Weisungen aufge-hoben, soweit diese nicht militärische Interessen betrafen. Am 18.7.1945 schließlich wurden auch die Vorschriften militärischen Inhalts aufgehoben. Die letzten Bestimmungen des Pressenotrechts, nämlich jene über das Verbot der Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften, traten am 31.12.1952 außer Kraft ³⁾.

6) Zusammenfassung und Kritik

Die Kontrolle der schweizerischen Presse während des Zweiten Weltkrieges ist nur begreiflich, wenn man die grundlegende Bedeutung der Neutralität für das schweizerische Staatswesen richtig einschätzt. Die Einsicht in die Erforderlichkeit der Überwachungspraxis ist somit vom Verständnis für die Neutralität und das Neutralitätsbewußtsein des Schweizer Bürgers abhängig.

1) Vergl. Pressebericht, S. 365.

2) Vergl. die Zusammenstellung der aufhebenden Bundesratsbeschlüsse bei Riesen in: SJK Nr. 322 a.

3) Vergl. Ludwig, S. 73.

Die Kontrolle beruhte nach anfänglichen Schwierigkeiten in ihren Grundlagen auf der Zusammenarbeit zwischen der Presse einerseits und den Überwachungsorganen andererseits ¹⁾. Nur selten war dieses Verhältnis ernststen Belastungen ausgesetzt. Im gleichen Maße wie die Gefahren für die Sicherheit und die Neutralität zunahmen, wuchs die Intensität der Zusammenarbeit zwischen der Presse und den Kontrollbehörden ²⁾. Es soll allerdings nicht verkannt werden, daß dieses gegenseitige Verständnis Gefahren für den Bürger und die Pressefreiheit beinhaltet. Die Gefahr für den Bürger liegt insbesondere in einer Beschränkung seines Informationsbedürfnisses ³⁾.

Vor allem der Bundesrat hat sich das weitgehend gute Einvernehmen mit der Presse dadurch gesichert, daß er schon frühzeitig die Presse an der Kontrolle beteiligte. Es gab kaum eine Überwachungsbehörde oder Beschwerdeinstanz, in der die Presse nicht vertreten gewesen wäre.

1) Vergl. auch Pressebericht, S. 134, 138.

2) Williams (S. 55 ff) und Schwarz (S. 90 ff, 101 ff) gelangen für das Verhältnis zwischen Presse und Kontrollorganen während des Pressenotrechts in Großbritannien zu ähnlichen Ergebnissen.

3) Vergl. Milton, S. 55 ff, 68 ff.

Insofern läßt sich sagen, daß die Kontrollorgane in ihrer personellen Struktur die **Verhältnisse** innerhalb des Bundesrates **widerspiegeln**: von den sieben Mitgliedern des Bundesrates waren immerhin vier, die vor ihrer politischen Tätigkeit Journalisten waren ¹⁾.

In der Literatur fanden die Vorschriften über die Presseüberwachung und die darauf beruhende Praxis der Kontrollorgane ganz überwiegend Zustimmung ²⁾. Nur gelegentlich wurde Kritik geübt ³⁾.

Bei der Einführung der Presseüberwachung ist zu kritisieren, daß keine qualifizierten Pläne für eine sinnvolle Durchführung der Kontrolle vorhanden waren. Soweit Pläne überhaupt vorlagen, waren diese einseitig auf die Einführung der Vorzensur für den Fall einer bewaffneten Auseinandersetzung zugeschnitten. So ist denn auch mehrfach ein klares Organisationsschema für eine Presseüberwachung in der Zukunft gefordert worden ⁴⁾.

-
- 1) Vergl. Weber in: NZZ Nr. 579 vom 3.4.1944; die Zahlenangaben beziehen sich auf die Zusammensetzung des Bundesrates im Jahre 1944.
 - 2) Vergl. Schindler, a.a.O., S. 484; Feldmann, Die Schweiz nach vier Kriegsjahren, S. 15; Sartorius, S. 79; Bretscher, S. 63 ff; Max Nef, Pressenotrecht, S. 79 ff; ders., Pressefreiheit und ihre Beschränkung, S. 37.
 - 3) Vergl. Weber, in: NZZ Nr. 536 vom 28.3.1944; ders., Nach dem Abbau der Zensur, S. 85.
 - 4) Vergl. Feldmann, Reform des Presserechts, S. 30 a ff; Weber, Nervenkrieg, S. 305.

Die Übertragung der Presseüberwachung auf die Armee hat sich nicht bewährt. Es hat sich nämlich gezeigt, daß das Armeekommando nicht in der Lage war, insbesondere bei der Überwachung neutralitätspolitischer Veröffentlichungen, mit dem notwendigen Einfühlungsvermögen vorzugehen. Es wird zwar nicht möglich sein, den Einfluß der Armee bei der Überwachung militärischer Veröffentlichungen ganz auszuschließen; die Militärbehörden sollten aber bei diesen Veröffentlichungen allenfalls eine beratende Funktion haben. Für Veröffentlichungen politischen Inhalts ist der völlige Ausschluß der Militärbehörden zu fordern. Darüberhinaus müßte durch entsprechende Vorschriften sichergestellt werden, daß durch die Einberufung von Journalisten und Redakteuren zum Dienst in den Überwachungs- und Beschwerdeorganen die Herausgabe von Zeitungen und Zeitschriften nicht gefährdet wird.

Die von der Abteilung Presse und Funkspruch mit Zustimmung des Bundesrats geübte Praxis des Erlasses von Wegleitungen ist zu kritisieren. Die Kontrolle der Presse im Notrecht sollte sich ausschließlich darauf beschränken, eingetretene Verstöße gegen die Überwachungs Vorschriften zu sanktionieren. Die Aufforderungen an die Presse zu einer bestimmten Schreibweise sind mit der grundsätzlichen Aufgabe des Notrechts (insbesondere Gefahrenabwehr) nicht mehr vereinbar.

Die Einführung der Vorzensur - auch für militärische Veröffentlichungen - sollte grundsätzlich von schweren Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Hierbei ist insbesondere an einen

speziellen Vorbehalt zugunsten der Bundesversammlung zu denken. Insoweit müßte die Bundesverfassung revidiert werden.

Schließlich ist auch zu fordern, daß bei unbe-rechtigten Maßnahmen eine grundsätzliche Ver-pflichtung zur Entschädigungsleistung normiert werden sollte. Erfahrungsgemäß kann nämlich angenommen werden, daß dies zu einer Milderung der Eingriffspraxis führen würde. Der Schritt könnte zumindest bei der Abwägung des Erlasses von schweren oder leichten Maßnahmen die Ent-scheidung zugunsten leichter Maßnahmen beein-flussen.

Bei jeder Würdigung des schweizerischen Presse-notrechts bleibt aber wohl stets die unbeant-wortete Frage, um wieviel härter die Presse-kontrolle ausgeübt worden wäre, wenn die Schweiz in einen Krieg verwickelt worden wäre.

C Das Pressenotrecht in der Zukunft

Die Änderung der Bundesverfassung durch die Ein-führung des Art. 89bis BV brachte für ein mög-liches zukünftiges Pressenotrecht keine materiell-rechtlichen Beschränkungen. Auf der Grundlage des Art. 89bis Abs. 3 BV könnte - zeitliche Dringlich-keit vorausgesetzt - durch einen Bundesbeschluß die Pressefreiheit im Falle eines staatlichen

Notstandes eingeschränkt werden ¹⁾. Dieser Beschluß könnte den Bundesrat zum Erlaß einschränkender Maßnahmen gegenüber der Presse ermächtigen. Diese könnten ähnlich gestaltet werden, wie die Maßnahmen während des Ersten und Zweiten Weltkrieges ²⁾. Sollte die Bundesversammlung zum Erlaß eines dringlichen, contrakonstitutionellen Bundesbeschlusses nicht mehr zusammentreten können, könnte der Bundesrat selbständig pressenotrechtliche Maßnahmen ergreifen ³⁾.

Ein zukünftiges Pressenotrecht wird im wesentlichen die gleiche Ausgestaltung erfahren wie das Pressenotrecht während des Zweiten Weltkrieges nach dem Inkrafttreten des BRB vom 31.5.1940 ⁴⁾. Hierbei soll insbesondere der in beiden Weltkriegen bewährte

-
- 1) Vergl. Max Nef, Presserecht, S. 31. Nef hält den Eintritt von Situationen, die ein normales Rechtssetzungsverfahren im Bereich der Presse ausschließen könnten, für unwahrscheinlich.
 - 2) Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Bundesversammlung die Zustimmung zur Einführung der Vorzensur - auch für Teilbereiche - geben würde. Vergl. Weber, Nervenkrieg, S. 305; Frey, S. 5.
 - 3) Vergl. oben S. 54 ff.
 - 4) Diese Ansicht beruht auf einer persönlichen Mitteilung des derzeitigen Pressechefs des Eidgenössischen Militärdepartements, Dr. H. - R. Kurz, anlässlich einer Unterredung am 28.1.1970.

Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen der Presse und den Überwachungsbehörden aufrechterhalten und sogar noch weiter ausgebaut werden. An der Differenzierung zwischen leichten und schweren Maßnahmen soll festgehalten werden.¹⁾

Die Pressekontrolle wird in den Händen des Justiz- und Polizeidepartements liegen. Dieses Departement hat zusammen mit der Gemischten Pressepolitischen Kommission einen Organisationsplan ausgearbeitet, der Improvisationen, wie sie bei Beginn des Ersten und Zweiten Weltkrieges vorgekommen sind, vermeiden soll. Nach diesem Plan, der in seinen Einzelheiten den Geheimhaltungsvorschriften unterliegt, soll wiederum die Abteilung für Presse und Funkspruch mit der Durchführung der Pressekontrolle betraut werden. Die Abteilung soll unmittelbar dem Justiz- und Polizeidepartement unterstellt werden²⁾.

Das Militärdepartement hat dieser Unterstellung ausdrücklich zugestimmt. Zwischen dem Armeekommando und dem Bundesrat wurde für den Fall eines neuen Pressenotrechts die Errichtung einer "Presseverbindung" vereinbart³⁾. Die Abteilung ist in Friedenszeiten nicht existent, sie kann aber durch einen Mobilmachungsbeschluß oder sonstige Maßnahmen des Bundesrates aktiviert werden. Durch alljährliche Übungen werden aber **Funktion** und Arbeitsweise der Abteilung erprobt, wobei der Sicherstellung der Information des Schweizer Bürgers im Notstandsfalle

1) Vergl. Frey, a.a.O.

2) Vergl. den Bericht über eine Sitzung des Bundesrates in NZZ Nr. 2481 vom 25.2.1948.

3) Vergl. den oben, Fn. 2) zitierten Bericht.

neuerdings besondere Bedeutung beigemessen wird ¹⁾. In der Abteilung Presse und Funkspruch werden wieder in erheblichem Umfange Redakteure und Journalisten tätig sein ²⁾. Die Presse soll einen ähnlich ausgeprägten Rechtsschutz wie während des Zweiten Weltkrieges erhalten ³⁾.

-
- 1) Vergl. den Bericht über die Übung im Jahre 1969 in NZZ Nr. 640 vom 24.10.1969.
 - 2) Vergl. den oben S. 171 Fn. 2) zitierten Bericht.
 - 3) Diese Ansicht verdanke ich der persönlichen Mitteilung von Herrn Dr. Kurz (vergl. oben S. 170 Fn. 4).

Lebenslauf

Am 6. Juni 1943 wurde ich in Pforzheim geboren. Nach dem Besuch der Volksschule trat ich 1953 in das Gymnasium in Neuenbürg/Württ. ein, wo ich 1962 die Reifeprüfung ablegte.

Seit dem Sommersemester 1962 studierte ich an den Universitäten München, Genf und Heidelberg Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft. Im Juni 1967 bestand ich in Heidelberg die Erste Juristische Staatsprüfung. Während meines juristischen Vorbereitungsdienstes studierte ich als Stipendiat der französischen Regierung ein Jahr an der Sorbonne und am Institut des Sciences Politiques et Economiques, Paris, sowie drei weitere Semester an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz. Im Juli 1972 legte ich vor dem Justizprüfungsamt in Stuttgart das Assessorexamen ab. Seit Juni 1973 leite ich die Rechtsabteilung einer deutschen Handelskammer in Übersee.

